جامعة آل البيت

كليـــــــة الدراسات الفقهية والقانونية
قسم الدراسات القانونية

التنظيـم الدسـتوري للتفويـض التشريعـي
(دراسـة مقارنـة)

The Constitutional Organization of Legislative Delegation
(A Comparative Study)

إعداد الطالبة:
نـادية بـوطليبـة

الرقم الجامعي ٠٦٢٠٢٠٠٠٢٥

إشراف
الدكتور عيد أحمد الحسبان

٢٠٠٩

بسم الله الرحمن الرحيم

جامعة آل البيت
كلية الدراسات الفقهية والقانونية
قسم الدراسات القانونية

التنظيم الدستوري للتفويض التشريعي
دراسة مقارنة

The Constitutional Organization of Legislative Delegation
A Comparative Study

إعداد الطالبة:

نادية بوطليبة

الرقم الجامعي ٠٦٢٠٢٠٠٠٢٥

إشراف
الدكتور عيد أحمد الحسبان

٢٠٠٩

التنظيــم الدستــوري للتفويــض التشريعــي
دراســة مقارنــة

The Constitutional Organization of Legislative Delegation
A comparative study

إعداد الطالبة:
نــاديــة بــوطليبــة

الرقم الجامعي 0620200025

إشراف
الدكتور عيــد أحمد الحســبان

أعضاء لجنة المناقشة		**التوقيع**
1 ــ الدكتورعيد أحمد الحسبان	(مشرفاورئيسا)	....
2 ــ الدكتورموفق سمور المحاميد	(عضوا)	....
3 ــ الدكتورمحمد علي الخلايلة	(عضوا)	....
4 ــ الدكتورعمرعبد الرحمن البوريني	(عضوا)	....

قدمت هذه الرسالة استكمالا لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون، في كلية الدراسات الفقهية والقانونية في جامعة آل البيت.

نوقشت وأوصي بإجازتها بتاريخ 18/08/ 2009 م.

الإهــداء

إلى من أدعو ربي أن يرحمهما كما ربياني صغيرا

والدي العزيز، وأمي الحنون.

إلى توأمي الروحي، أختي الوحيدة.

إلى من لا أنسى فضلهم في مشواري الدراسي،

عمتي، جدتي وأخوالي.

إلى والدي زوجي اللذان لم يتركاني بالدعاء

مع إهداء خاص لأسرتي الصغيرة،

زوجي الغالي الذي رافقني وساندني طوال هذه الفترة،

وفلذة كبدي وقرة عيني شيماء.

إلى كل أهلي.

إلى كل طالب علم يرتجي من وراء علمه رضا الله.

أهدي هـذا العمـل المتواضـع.

الشكر والتقدير

لا يسعني في هذا المقام، إلا أن أتقدم بجزيل شكري وتقديري وامتناني لأستاذي الفاضل الدكتور عيد أحمد الحسبان، الذي تفضل بالإشراف على هذه الدراسة، ولم يبخل علي بتوجيهاته ونصائحه للوصول للشكل النهائي لهذا العمل.

كما أتوجه بالشكر والتقدير للأساتذة الكرام أعضاء لجنة المناقشة على تفضلهم بقبول مناقشة هذه الرسالة.

ولا يفوتني أن أتقدم بوافر شكري وكامل تقديري لكل أعضاء الهيئة التدريسية في قسم الدراسات القانونية على تقديم يد العون والمساعدة.

والله المستعان

قائمة المحتويات

الملخص باللغة العربية

يتناول هذا البحث ظاهرة دستورية، تتمثل في تفويض السلطة التنفيذية ممارسة اختصاص التشريع أثناء انعقاد البرلمان وبإذن منه، وهو ما يصطلح عليه بالتفويض التشريعي. وقد لجأت إليه بعض الدول غداة الحربين العالميتين، من أجل معالجة مخلفات الحرب من أزمات اقتصادية واجتماعية وغيرها والأخطار الناجمة عنها، باتخاذ إجراءات سريعة ورادعة تتفق وطبيعة الوضع.

وتحت وطأة الضرورات العملية، كانت فرنسا من الدول التي سارعت للأخذ بالتفويض التشريعي، رغم عدم وجود نص دستوري يبيحه، مما أثار انتقادات الفقهاء الذين رفضوا هذا الأمر، واعتبروه مخالفًا للدستور والمبادئ العامة للقانون. لأنّ اختصاص التشريع ليس ملكًا للبرلمان يمكنه التنازل عنه، وإنما وظيفة عهد له بها الدستور ليمارسها بنفسه وفق القواعد الدستورية؛ باعتبار البرلمان مفوض من الشعب صاحب الاختصاص الأصيل لتسيير شؤونه والحفاظ على حقوق أفراده. وعليه ليس بإمكانه أن يفوِّض ما هو مفوَّض به أصلاً.

وبقي الخلاف قائمًا بهذا الشأن إلى أن حسم دستور الجمهورية الخامسة الصادر سنة ١٩٥٨ الموقف، ونص صراحة على جواز تفويض البرلمان جزءً من اختصاص التشريع للحكومة.

أما الدول العربية فقد اختلفت مواقفها تجاه هذا الأمر: فمنها من رفضها صراحة كالدستور السوري الصادر عام ١٩٥٠، ومنها من لم يبين موقفه من التفويض التشريعي كالدستور الأردني الذي سكت تمامًا عن الموضوع.

أما المشرّع الدستوري الجزائري فيعتبر موقفه غامضًا تجاه هذه المكنة الدستورية، حيث نص في أوّل دستور للجمهورية بعد الاستقلال والصادر عام ١٩٦٣ على جواز تفويض رئيس الجمهورية إصدار أوامر تشريعية؛ ولكنه تراجع عن هذا الموقف في باقي الدساتير التي جاءت فيما بعد، وهجر التفويض التشريعي، حيث منح الرئيس حق إصدار الأوامر التشريعية بنص صريح دون الرجوع للبرلمان.

إلاّ أنّ معظم الدساتير الأخرى نصّت على الترخيص للبرلمان تفويض السلطة التنفيذية اختصاص التشريع بدلاً عنه في مسائل محددة تدخل أصلاً في نطاق القانون، وذلك خلال فترة محددة. فذهبت دساتير مصر المتعاقبة ابتداءً من دستور١٩٥٦ إلى إجازة التفويض. وتردد ذلك بعدها في الدساتير التي تلته وصولاً للدستور الحالي والصادر سنة ١٩٧١؛ الذي منح هذه الرخصة لرئيس الجمهورية، باعتباره المسؤول الأول عن السلطة التنفيذية.

لكن ولاعتبار التفويض التشريعي يمثل إجراءً استثنائياً، ويشكّل خطرًا على السلطة التشريعية، لأنّ السلطة التنفيذية تمارس اختصاص التشريع والبرلمان قائم. حرصنا على تبيان وتوضيح الشروط والضوابط التي تحكم تفويض جزء من صلاحيات السلطة التشريعية لتمارسها السلطة التنفيذية، وتحديد المدى الذي يبلغه هذا الاختصاص الاستثنائي، مع إلقاء الضوء على النقائص التي لمسناها في النصوص الدستورية محل البحث.

كما بينت الدراسة أنّ الطبيعة القانونية المزدوجة للوائح التفويضية يترتب عليها خضوعها لرقابة الدستورية، لكونها تتمتع بقوة القانون التي منحها إياها الدستور. وتخضع لرقابة المشروعية باعتبارها قرارات إدارية، مما يعرّضها للإلغاء إذا لم تلتزم بقانون التفويض، أو خالفت قواعد الدستور.

فالتفويض التشريعي يمثل حلاً للأنظمة التي تمنح السلطة التنفيذية اختصاص التشريع في النطاق المخصص للقانون دون الرجوع للبرلمان صاحب الاختصاص الأصيل. من أجل تكريس احترام مبدأ المشروعية.

المقدمـة:

يقوم النظام الديمقراطي على مبدأ الفصل بين السلطات، حيث تباشر كل سلطة اختصاصها بالتعاون مع السلطات الأخرى، وفقاً للدستور الذي ينص على اختصاص هذه السلطات، ويبين مدى التعاون بينها، ويظهر هذا التعاون بصفة خاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث منح المشرّع الدستوري السلطة التنفيذية حق ممارسة اختصاص التشريع في الحالات التي يكون فيها البرلمان غائبًا، وفي الظروف التي لا تحتمل التأخير بإصدار لوائح الضرورة. أمّا والبرلمان منعقد، فتبيح بعض الدساتير للسلطة التنفيذية إصدار لوائح في نطاق القانون، من أجل مواجهة ما يطرأ من ظروف غير متوقعة، وأحوال يصعب معالجتها بالتشريع العادي؛ كالكوارث التي يمكن أن تتعرّض لها الدولة وتلحق بمواطنيها، وكذلك ما ينتج عن الحروب من أزمات التي تهدد أمن الدولة وسلامتها، وهنا تضطر السلطة التشريعية لقبول تدخّل السلطة التنفيذية لمواجهة هذه الظروف.

ويرجع عجز السلطة التشريعية عن ملاحقة التطورات والأحداث السياسية والإجتماعية والإقتصادية والإدارية الهائلة لإجراءات إعداد القوانين التي يصعب أن تكون فور وقوع هذه الأحداث المتسارعة، كون ذلك يتطلب إجراءات متعددة ووقتاً طويلاً، بالإضافة إلى الخبرة الفنية في بعض المسائل، وهذه الظروف أو الأوضاع تتطلب السرعة لمواجهتها كونها تشكل خطرًا داهمًا؛ فكان يتوجب من أجل ذلك أن يمنح البرلمان بعض صلاحياته للسلطة التنفيذية؛ بتفويضها جزءً من اختصاص التشريع إلى جانبه وهو قائم، وهو ما يصطلح عليه التفويض التشريعي.

وقد تناولت دساتير مختلفة موضوع التفويض التشريعي، الذي يعتبر رخصة دستورية أملتها ضرورات الحياة العملية وتطور المجتمعات. يمنحها البرلمان للسلطة التنفيذية استنادًا لنص دستوري في موضوعات معينة ولمدة محددة، في حدود ما يسمح به الدستور. وأعتقد أنّ نظام التفويض التشريعي حلّ ملائم للتصدي لما يطرأ من تغير الأحوال العادية التي ينظمها البرلمان باعتباره الجهاز التشريعي في الدولة. ومن بين هذه الدساتير التي أخذت بهذه الرخصة: الدستور الفرنسي الحالي لسنة ١٩٥٨، الدستور المصري الحالي لسنة ١٩٧١، والدستور الجزائري لسنة ١٩٦٣ حيث سكتت عنه باقي الدساتير التي تلته بما فيها الدستور الحالي. لكن الى جانب هذا نجد هناك بعض الدول لا تأخذ بالتفويض التشريعي إطلاقًا،

كالجمهورية العربية السورية التي نصّ دستورها لسنة ١٩٥٠ صراحة على ذلك في المادة ٥٩، جاء فيها: "لا يجوز لمجلس النواب أن يتخلى عن سلطته في التشريع" [١].

أما الدستور الأردني فلم يتضمن أي نص يسمح للبرلمان بتفويض سلطته التشريعية إلى الحكومة[٢]، وجاءت هذه الدراسة المتخصصة لمناقشة هذا الموضوع من خلال التطرق لمفهومه وشروطه وحالاته وضوابطه، بالتطرق إلى بعض الدساتير التي نصت عليه، والتي اخترنا أن تكون محل مقارنة في هذه الدراسة، وهي كل من دساتير فرنسا ومصر والجزائر، للتوصل لنتيجة تجعلنا نؤيد ما ذهب إليه المشرع الأردني، أو ندعوه إلى إيجاد الحلول الدستورية لإمكانية التفويض التشريعي في الدستور الأردني.

وسأحاول من خلال هذه الدراسة الإجابة على الإشكاليات التي تحيط بهذا الموضوع، والتي يمكن تلخيصها فيما يلي:

- كيف يحق للبرلمان أن يفوض من صلاحياته وهو المفوض من الشعب أصلا، وبالتالي الإعتداء على قاعدة أن الصلاحيات المفوضة لا تفوض؟
- إذا كان البرلمان هو صاحب الإختصاص الأصيل في التشريع، فما هي الضوابط الدستورية لتفويض جزء من صلاحياته أو اختصاصاته؟ والى أي مدى يكون هذا التفويض؟
- ما هي الآثار المترتبة عن التفويض التشريعي من حيث الطبيعة القانونية؟
- كيف للدول التي لم تأخذ بالتفويض التشريعي مواجهة التطور الذي يقتضي الإسراع في سن التشريع؟

أهمية الدراسة:

تتمثل أهمية دراسة موضوع التفويض التشريعي كونه من المواضيع التي لم تحظ بدراسات متخصصة، خاصة وأنه رخصة دستورية لمجابهة الظروف المتطورة التي يمكن أن تمر بها أي بلاد، بل أكثر من ذلك هي وسيلة تمكن أي دولة مسايرة التطورات السريعة التي يشهدها العالم، وباعتبارالدستور الأردني لم ينظم هذا الموضوع بالرغم من أهميته، لذلك ارتأينا أن نقوم بهذه الدراسة القانونية لتبيان إيجابيات التفويض التشريعي وحالات الرجوع إليه وهذا مقارنة في بعض الأنظمة الدستورية (فرنسا ، مصر، الجزائر) التي تضمنت دساتيرها موضوع التفويض التشريعي.

---

[١] - دستور الجمهورية السورية لسنة ١٩٥٠.

٢ - علي خطار شطناوي، **مبادئ القانون الإداري الأردني، الكتاب الأول، التنظيم الإداري**، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان، عام ١٩٩٤، ص ١٣٧.

أهداف الدراسة:

نهدف من خلال هذه الدراسة إلى إضافة قانونية متخصصة في موضوع التفويض التشريعي، هذا الموضوع الذي يثير عدة إشكاليات قانونية، خاصة ماتعلق بمبدأ الفصل بين السلطات الذي يقوم أساسا على التكامل والتعاون بين السلطات وليس بافتئات سلطة على سلطة أخرى، إلى أنه وبالرجوع إلى دساتير الدول المختلفة نجد أغلبها قد أخذ بالتفويض التتشريعي كرخصة دستورية أملتها ضرورات الحياة العملية وتطور المجتمعات، لكن ونظرا لعدم تضمن الدستور الأردني أي نص يسمح بالتفويض التشريعي، جاءت هذه الدراسة المتخصصة لدراسة هذا الموضوع من خلال التطرق لمفهومه وشروطه وحالاته وضوابطه، من خلال الدساتير التي تنص عليه، للخروج في الأخير بإجابة شافية، تجعلنا نؤيد ماذهب إليه المشرع الأردني أو ندعوه إلى إيجاد الحلول الدستورية لإمكانية التفويض التشريعي في الدستور الأردني.

الدراسات السابقة:

من خلال البحث الذي سوف أقوم به حول هذا الموضوع، وجدت أنّ أغلب الدراسات القانونية اعتنت فقط بموضوع الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف العادية مع الإشارة إلى الظروف الاستثنائية، ومثال ذلك:

ـ أطروحة الدكتور أحمد سلامة بدر، حول موضوع الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني لعام ٢٠٠٣.

ـ السلطات الإستثنائية لرئيس الدولة ومدى الرقابة عليها، للدكتور سمير عبد القادر ١٩٨٥، فهذه الأطروحة كذلك لم تتطرق إلى المعنى الدقيق للتفويض التشريعي وإنّما تطرقت الى كل ماهو سلطة استثنائية لرئيس الدولة .

وللعلم فإن هاتين الدراستين السابقتين تم معالجتهما في النظام القانوني المصري والفرنسي والبريطاني، أما في الأردن فلم يتم التطرق إلى الموضوع في مؤلف قانوني متخصص أو أي رسائل بحث (ماجستير أو دكتوراه)، لذلك سوف نتطرق في هذا البحث لوجهة نظر النظام القانوني الأردني.

منهج الدراسة ومنهجيتها :

ولدراسة هذا الموضوع اعتمدنا أسلوب التحليل والتأصيل، وهو أقرب إلى تحقيق ما نبتغيه من دراستنا، إضافة إلى اختيار المنهج المقارن الذي يفي بالغرض المرجو من الدراسة، وهو الوصول إلى

أفضل ما يمكن أن يكون عليه التفويض التشريعي لحماية الحقوق والحريات الأساسية، وبذلك نقارن أوجه الإختلاف والتشابه فيما بين الأنظمة القانونية، وهذا تبعًا لخصوصية كل نظام.

وللإجابة على الإشكالية المطروحة قسمت دراستي إلى فصلين:

ـ الفصل الأول: مخصص لبحث ماهية التفويض التشريعي، وذلك من خلال تحديد مفهوم التفويض التشريعي، بتعريفه وبيان الشروط التي تحكمه؛ مع مقارنته مع غيره من المفاهيم المشابهة.

ـ الفصل الثاني: مخصص للرقابة على التفويض التشريعي، التي تنقسم إلى رقابة سياسية، ورقابة قضائية.

الفصل الأول: ماهية التفويض التشريعي

تعد الوظيفة التشريعية أحد أهم مظاهر السيادة، والأصل أنها مناطة بالسلطة التشريعية. لكن مع تطور دور الدولة المعاصرة، والذي لم يعد ينحصر في دور الدولة الحارسة؛ وإنّما تعدّاه لتصبح متدخلة في كل ميادين الحياة لحماية حقوق وحريات الفرد، وتوفير السلم والأمن في المجتمع لتحقيق المصلحة العامة. وأصبحت السلطة التنفيذية بعدما كان يقتصر دورها على تنفيذ القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية تشارك في التشريع إلى جانب السلطة صاحبة الإختصاص الأصيل في التشريع دستورياً.

فصارت الوظيفة التشريعية تمنح استثناءً للسلطة التنفيذية سواء في الظروف العادية أو الإستثنائية، من أجل مواجهة الصعوبات والظروف التي تطرأ على الدولة. حيث أن السلطة التشريعية ـ وفي إطار التعاون بين السلطات ـ تلجأ إلى تفويض السلطة التنفيذية لتقوم بالتشريع نيابة عنها في مجالات محددة. وإذا توقفنا عند هذا الحد يتبادر إلى أذهاننا عدة أسئلة من بينها: ما المقصود بالتفويض التشريعي؟ وكيف للسلطة التشريعية المتمثلة في البرلمان أن تفوض من اختصاصاتها، خاصة إذا كان البرلمان قائما؟ ألا يعد ذلك تعدّياً على مبدأ المشروعية؟.

لذا سنتطرق في هذا الفصل إلى توضيح مفهوم التفويض التشريعي في المبحث الأول، وبيان شروطه في المبحث الثاني.

المبحث الأول: مفهوم التفويض التشريعي

يعتبر تحديد وضبط المصطلحات والمفاهيم الدستورية من المسائل التي تتسم بنوع من الصعوبة، بحيث تختلف من نظام دستوري لآخر تبعًا لإختلاف المذهب السياسي الذي يهيمن عليه. وبناءً على ذلك، ومن أجل تحديد مفهوم التفويض التشريعي نقسّم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب، المطلب الأول لتعريف التفويض التشريعي وموقف الفقه منه، بينما نخصص المطلب الثاني لتوضيح الطبيعة القانونية للأنظمة التفويضية، أما المطلب الثالث نخصصه لتمييز التفويض التشريعي عن بعض المفاهيم القانونية المشابهة.

المطلب الأول: تعريف التفويض التشريعي ومدى مشروعيته

تتعدد المواقف الفقهية بخصوص تحديد تعريف التفويض التشريعي، وإن كانت تتفق في جلها على العناصر الأساسية الواجب توافرها للتفويض التشريعي، ومن هذه التعريفات نذكر على سبيل المثال:

ـ التعريف الأول: "التفويض التشريعي هو قيام الهيئة التي أناط بها الدستور سلطة وضع التشريعات، بتفويض بعض اختصاصاتها إلى السلطة التنفيذية ممثلةً في رئيسها، استناداً إلى نص صريح يرد في الدستور يجيز التفويض ويبين القيود اللازمة لإعماله"[١].

ـ التعريف الثاني: "تفويض الحكومة حق التشريع في بعض المجالات المحجوزة دستورياً للبرلمان، ولصحة ومشروعية التفويض التشريعي يجب أن يتضمن الدستور نصاً صريحًا يخول البرلمان سلطة تفويض اختصاصه التشريعي للحكومة"[٢].

ـ وتعريف ثالث بأنه: "الإجراء الذي تأذن فيه السلطة التشريعية لرئيس السلطة التنفيذية ـ بصفة استثنائية ـ في خلال مدة معينة، وفي موضوع محدد ، بإصدار إجراءات لائحية يمكنها أن تعدّل أو تلغي قوانين سابقة، وتصبح لها قوة القانون لدى التصديق عليها من السلطة الآذنة"[٣].

وذهب جانب من الفقه من أجل تعريف التفويض التشريعي إلى تعريف اللوائح التفويضية أي القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية استنادًا لتفويض من البرلمان، من أجل تنظيم بعض المسائل التي يعود له في الأصل تناولها بنفسه، وذلك في ظروف خاصة ولمدة محددة[١].

---

١ ـ بشار عبد الهادي، **التفويض في الإختصاص ـ دراسة مقارنة**، دار الفرقان للنشر والتوزيع، عام ١٩٨٢، ص١٣٣.

٢ ـ علي خطار شطناوي، مبادئ القانون الإداري الأردني، مرجع سابق، ص ١٣٧.

٣ ـ محمود إبراهيم الوالي، **نظرية التفويض الإداري، دراسة مقارنة**، رسالة دكتوراه، دار الفكر العربي، عام ١٩٧٩، ص٢٩٤.

وتعرّف اللوائح التفويضية على أنها: "تلك الإجراءات والتدابير التي تتخذها السلطة التنفيذية بتفويض من البرلمان في وجود ظروف استثنائية، بحيث يكون للحكومة أن تمارس الوظيفة التشريعية في حدود مسائل معينة ، خلال مدة محددة يتضمنها القانون الصادر من البرلمان بتفويض الحكومة في هذا الشأن، وتملك السلطة التنفيذية بواسطة هذه المراسيم أو القرارات التي تصدرها، تعديل أو إلغاء قاعدة قانونية قائمة تعالج موضوعات منصوص عليها في قانون التفويض"[٢].

وتعرّف أيضا: "اللوائح التفويضية هي النوع الثاني من المراسيم بقوانين، أي تلك القرارات التنظيمية التي تصدرها السلطة التنفيذية ولكنها تتمتع بقوة القوانين. فالسلطة التنفيذية تتولى ـ بواسطة المراسيم بقوانين ـ التشريع في موضوعات معينة، إلاّ أنّ ذلك يتم بواسطة سند دستوري. وعلى أساس تفويضها من السلطة التشريعية"[٣].

كما تعرّف بأنها: "لوائح لها قوة القانون، تصدرها السلطة التنفيذية بناءً على تفويض سابق من البرلمان، ويكون هذا التفويض محدّد عادة بموضوع أو بموضوعات معينة ولمدة محددة. وبشرط أن تعرض اللوائح التفويضية على البرلمان فيما بعد للنظر في أمرها"[٤].

وهي حسب تعريف آخر: "عبارة عن قرارات بقوانين تصدرها السلطة التنفيذية استنادًا إلى تفويض من السلطة التشريعية، وتعالج بها أمورًا لا تعالج إلاّ بقانون، وما كان للسلطة التنفيذية أن تعالجها بقرارات بقوانين لولا تفويض السلطة التشريعية"[٥].

وبالنسبة للفقه الفرنسي فيعرّفها العميد دوجي (L.Duguit) على أنها الأنظمة المؤهلة لتكون مراسيم بقوانين décrets-lois، وهو الإسم الذي يقابل اللوائح التفويضية في الفقه الفرنسي، إلا أنه لا يوافق على هذه التسمية ويجدها غير صحيحة؛ وأنها يجب أن تكون مخصصة للأعمال التشريعية حيث لا تكون هناك حاجة لإذن المشرع، أو بخصوص التدابير التي تتخذها حكومة فعلية بشأن عمل تشريعي بعد انقلاب أو ثورة، وهذا أيضا بدون إذن أو تدخل البرلمان[٦].

ونلاحظ اختلاف المصطلحات التي استعملت بشأن التفويض التشريعي في التشريعات التي أخذت بهذا الإختصاص الإستثنائي. فجاء التعبير في الدستور الفرنسي عن اللوائح التفويضية بـ (ordonnances)

---

١ ـ عثمان عبد الملك الصالح، **السلطة اللائحية للإدارة في الكويت والفقه المقارن وأحكام القضاء**، مجلة الحقوق والشريعة، الكويت عام ١٩٧٧، ص ٦٣.

٢ ـ سمير عبد القادر، **السلطات الإستثنائية لرئيس الدولة ومدى الرقابة عليها**، رسالة دكتوراه ـ عين شمس عام ١٩٨٥، ص ٣٩٥.

٣ ـ علي السيد الباز، **السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي**، لجنة التأليف والتعريب والنشر، عام ٢٠٠٦ ، ص١١٨.

٤ ـ محمد رفعت عبد الوهاب، **النظام الدستوري المصري**، عام ١٩٧٩، ص,١٦١

5 ـ مصطفى أبو زيد فهمي ، **الدستور المصري ومبادئ الأنظمة السياسية**، دار المطبوعات الجامعية، عام ٢٠٠٤، ص٦١٠.

١- Leon Duguit , **Traite de droit constitutionnel , l`organisation politique de la France** , P.747

"أوامر"، واستعمل الدستور المصري عبارة "قرارات لها قوة القانون"، أما الدستور الجزائري فاستعمل عبارة "إجراءات ذات صبغة تشريعية". وكانت كلها للدلالة على الإجراءات التي تتخذها السلطة التنفيذية بتفويض من السلطة التشريعية، وأثناء انعقادها.

ورغم أن هناك اتفاق في تعريف التفويض التشريعي وكذا اللوائح الناتجة عنه، إلا أن هناك بعض الإختلافات. حيث نجد في التعريف الأول تحديدًا لشخص رئيس السلطة التنفيذية الذي يمنح له التفويض، في حين لم يتطرق لباقي الجوانب كموضوع التفويض والنطاق الزمني، وإنما عبّر عنها بـ "...الدستور... يبين القيود اللازمة لإعماله"؛ وبالتالي كان الأصح ذكر أنّ التفويض يكون للسلطة التنفيذية دون تخصيص.لأن تحديد الجهة التي تمثّل السلطة التنفيذية ويمنح لها التفويض، يورده الدستور ضمن الشروط والقيود اللازمة لإعمال التفويض. وذلك يختلف بين التشريعات الدستورية.

أما التعريف الثاني فجاء عامًّا دون إشارة للشروط أو القيود، كما ذكر أن التفويض يكون في مجالات محجوزة للبرلمان؛ وهذا أيضا فيه اختلاف بين التشريعات وهو ما سنوضحه لاحقا.

وعن التعاريف التي تناولت التفويض التشريعي من زاوية تعريف اللوائح الصادرة استنادًا له، فنرى من خلال التعريف الأول أنه ربط التفويض بوجود ظروف استثنائية، إلا أن هذه الحالة ليست شرطًا في كل التشريعات؛ فالدستور الفرنسي يسمح بالتفويض في الظروف العادية.

والتعريف الثاني للوائح التفويضية جاء فيه تسميتها بالمراسيم بقوانين، وهي الترجمة الحرفية للتسمية الفرنسية. ولقد رأينا أنّ هذه التسميات غير مناسبة لهذه الحالة.

وجاء التعريف الثالث أكثر عمومية، ولم يشر إلى شروط إصدار اللوائح التفويضية؛ واكتفى بذكر أنها تصدر استنادًا لتفويض من السلطة التشريعية لأنها تتناول المجال المحدد للقانون.

ومن خلال التعاريف الواردة نحاول أن نصل إلى تعريف موحد للتفويض التشريعي، وهو أنّه الإجراء الذي يتخذه البرلمان من أجل السماح للسلطة التنفيذية باتخاذ قرارات لها قوة القانون لمعالجة مسائل معينة، لفترة محددة، كلما حلت ظروف لا يمكن مواجهتها بالقوانين العادية أثناء انعقاد البرلمان، بوجود نص دستوري يبيح ذلك.

ولقد ثار خلاف فقهي بخصوص مشروعية اللوائح التفويضية، ومدى قبول مسألة تفويض السلطة التشريعية بعضاً من اختصاصاتها للسلطة التنفيذية. إذ لم يكن من السهل الدفاع عن مشروعية سياسة التفويض التشريعي في ضوء المبادئ العامة للنظام الدستوري.

فلم يرض غالبية الفقه[١] عن تفويض السلطة التنفيذية مباشرة اختصاصات للسلطة التشريعية، لما في ذلك من مساس بمبدأ الفصل بين السلطات الذي يفترض عدم تجاوز أية سلطة من السلطات العامة في الدولة لحدود اختصاصاتها المقررة في الدستور، وإلاّ اعتبر تعدّ على اختصاصات سلطة أخرى[٢]؛ ووقف موقفًا معارضًا لعملية التفويض التشريعي، التي تتم أثناء قيام البرلمان بممارسة سلطته[٣]، كونه يعني أيضا تخلي البرلمان عن وظيفته التشريعية لصالح الحكومة، وهو ما يعتبر اعتداءاً على مبدأ المشروعية والمتمثل بخضوع الحكام والمحكومين لسلطان القانون، بحيث يفرض على الجميع هيئات و أفراد احترام أحكام القانون، بالخضوع له والعمل بمقتضاه، وإلا أصبح النظام استبداديًا [٤].
فكانت عملية التفويض التشريعي تمثّل اعتداءً على مبدأ المشروعية، بما تعنيه من تعديل في طريقة توزيع الإختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وفق ما قرره الدستور، ممّا يعني الإعتداء على مبدأ سيادة الدستور. كما أنّ السماح للحكومة بالتشريع، ومنحها سلطة تعديل القوانين وإلغائها يعتبر تعدّ على مبدأ تدرّج النظام القانوني، وبالتالي خضوع الإدارة للقانون[٥].

وقد كان هذا الرفض رغم أن قيام التفويض التشريعي جاء نتيجة عجز السلطة التشريعية عن مواجهة وظائف الدولة التي اتسع نطاقها. وأخذها بالتفويض كان للتصدي للظروف الإستثنائية التي يتعرض لها كيان الدولة، والتي تتطلب اتخاذ إجراءات سريعة وتصرفات حازمة، وهو ما لا يتوفر مع بطء وطول إجراءات سن القوانين[٦]. ولأن السلطة التنفيذية هي التي تستطيع أن تتصدى للأوضاع غير المتوقعة، كونها هي المكلفة بإدارة المرافق العامة وحماية الأمن والنظام، والإلزام باحترام القانون[٧].

إلا أن هذه المبررات لم تمنع من معارضة التفويض بشدة والإفتاء ببطلانه، كونه غير جائز وفقا للمبادئ الدستورية الديمقراطية السليمة[٨]، وكيف يحق للبرلمان وهو المفوض من الشعب أصلا أن يفوض من صلاحياته، وبالتالي التعدي على قاعدة أن الصلاحيات المفوضة لا تفوض. فالوظيفة التشريعية ليست حقًا مملوكاً للبرلمان حتى يتصرف فيه بالتنازل عنه أو حتى جزء منه للسلطة التنفيذية؛ وإنما أسنده إياها الدستور في إطار توزيع الإختصاصات وتنظيمها[٩]. والشعب هو الوحيد الذي يملك حق التفويض

---

١ ـ ومنهم Hauriou ، Berthelemy ، Esmein، Carre de Malberg وVedel راجع بخصوص ذلك سمير عبد القادر، السلطات الإستثنائية لرئيس الدولة ومدى الرقابة عليها، ص ٤٠٠ ـ ٤٠٢ .

٢ ـ عبد الغني بسيوني عبد الله، **القضاء الإداري، مبدأ المشروعية ـ تنظيم القضاء الإداري، قضاء الإلغاء**، الدار الجامعية ، عام ١٩٩٢، ص٦٢.

٣ ـ علي السيد الباز، السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي، مرجع سابق ، ص ١١٩.

٤ ـ محمد عبد الحميد أبوزيد، **سيادة الدستور وضمان تطبيقه، دراسة مقارنة**، دار النهضة العربية، عام ١٩٨٩، ص١٦.

٥ ـ طعيمة الجرف، **مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون**، دار النهضة العربية، عام ١٩٧٦، ص١٥٥.

١ ـ سامي جمال الدين، **لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية**، مطبعة أطلس عام ١٩٨٢ ، ص ٢٢١.

٢ ـ أحمد سلامة بدر، **الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دراسة مقارنة**، دار النهضة العربية ٢٠٠٣، ص٢٢١.

٣ ـ عثمان عبد الملك الصالح، السلطة اللائحية للادارة في الكويت والفقه المقارن وأحكام القضاء، مرجع سابق ، ص ٦٣.

٤ ـ محسن خليل، علاقة القانون باللائحة، دراسة مقارنة، **مجلة الحقوق للبحوث القانونية والإقتصادية**، جامعة الإسكندرية، عام ١٩٦٩، ص,١٥

باعتباره صاحب السيادة. كما أن إقرار هذا الأسلوب (التفويض التشريعي) يؤدي إلى قلب الأوضاع مما يفقد الدستور قيمته في الدولة.

وفي الواقع، فإن ما جعل الفقهاء يثيرون ضجة كبيرة حول التفويض التشريعي إلى حد المطالبة بإبطاله، هو كثرة اللجوء إليه والتوسع فيه وتنوع أشكاله، مما أثار الإهتمام وجلب الأنظار إلى ضرورة دق ناقوس الخطر من استعمال سلطان الدولة والإضرار بمركز الفرد[١].

فنجد أن فرنسا ساد فيها العمل باللوائح التفويضية في ظل الجمهورية الثالثة، رغم عدم ورود نص على ذلك في الدستور الصادر عام ١٨٧٥، إلا أن البرلمان الفرنسي فوّض الحكومة إصدار لوائح لها قوة القانون أثناء الأزمات والظروف الإستثنائية؛ خاصة أثناء وبعد الحرب العالمية الأولى وما خلّفته من أزمات اقتصادية. بحيث أصدر البرلمان قوانين التفويض عامي ١٩١٦ و١٩١٧ تحت اسم قوانين السلطة التامة (lois de pleins pouvoirs) ، فوّض بها الحكومة تنظيم بعض موضوعات الرسوم الجمركية، وأصدر قانون ١٩١٨ الخاص بحماية التموين. كما برزت هذه القوانين كذلك بعد سنة ١٩١٩ لمواجهة الصعوبات المالية المتتالية التي ضربت بالبلاد، والتي تطلبت اتخاذ تدابير سريعة لإصلاح الأوضاع، فكان قانون آذار ١٩٢٤ و٠٣ آب استنادا لتفويض البرلمان[٢]. واستمرت هذه التشريعات بين قبولها حينًا ورفضها حينًا آخر حتى استقرت في السنوات التالية لسنة ١٩٣٧ إلى نهاية عهد الجمهورية الثالثة. ولقد استندت في وجودها إلى العرف الدستوري، وذلك شأن اللوائح المستقلة التي سادت بدورها آنذاك[٣]. ولقد رخص البرلمان عام ١٩٣٩ للحكومة باتّخاذ كل ما تراه ضروريًا أثناء الحرب العالمية الثانية لمواجهة مشاكل الدّفاع القومي[٤].

وفي ظل الجمهورية الرابعة، ورغم نص دستور ٢٧ أكتوبر لعام ١٩٤٦ على منع التفويض التشريعي صراحة في المادة ١٣ منه والتي جاء فيها أنّ "الجمعية الوطنية وحدها التي تصوّت على القوانين، ولا يجوز لها تفويض هذا الحق"[٥] ؛ إلا أن ذلك لم يمنع بدوره من إصدار البرلمان مجموعة من القوانين التفويضية خلال السنوات ١٩٤٨، ١٩٥٣ و١٩٥٤[٦]. وكأن المادة ١٣ من الدستور لم تكن، لأنها لم تغير ما كان سائدًا من قبل؛ وكأن العرف الدستوري قد استقر على هذا الأمر. ولقد ذهب الفقه حينها إلى القول

---

٥ ـ سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص ٢٢٢.

٦ - A. Hauriou , J.Giquel , P.Gelard , **Droit Constitutionnel et Institutions Politiques** , 6 ed , P 841.

١ ـ محسن خليل، علاقة القانون باللائحة، مرجع سابق، ص ١٤- ١٥. ـ وتتمثل اللوائح المستقلة في لوائح الضبط الإداري ولوائح المرافق العامة، وهي لا تتصل بقانون كاللوائح التفويضية.

٢ ـ طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الادارة العامة للقانون، مرجع سابق، ص١٥٣.

٣- Site internet : conseil constitutionnel – constitution française de 1946 .

٤ ـ طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الادارة العامة للقانون، مرجع سابق، ص١٥٣.

بمشروعية هذه السياسة، وسندهم هو أن الدستور لم يحرم ذلك، لأنّ موضوع التفويض التشريعي ليس بخصوص التصويت على القوانين ـ وهو ما منعته المادة ١٣ ـ وإنما بخصوص اتخاذ تدابير وإجراءات عاجلة لا تحتمل التباطئ والإنتظار؛ فمهمة التصويت لا تزال من حق الجمعية الوطنية وحدها، والمراسيم بقوانين التي تصدرها الحكومة رغم قوتها تبقى أعمالا إدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري إلى أن يصادق عليها البرلمان[١].

فجاء دستور الجمهورية الخامسة لسنة ١٩٥٨، الذي قلب الموازين التي كانت تحكم توزيع الإختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. فجعل اختصاص البرلمان محدّداً في مجال التشريع، ونصّ عليه على سبيل الحصر في المادة ٣٤، ووسّع من اختصاص السلطة التنفيذية بأن جعله يشمل المجالات المخصصة للسلطة التشريعية. فنص صراحة على التفويض التشريعي، وبعد أن كان محلّ رفض في الظروف الإستثنائية، صار في ظل دستور الجمهورية الخامسة شرعيا في الظروف العادية. وجاء في نص المادة ٣٨ أنه: "يجوز للحكومة من أجل تنفيذ برنامجها، أن تطلب الإذن من البرلمان لإصدار أوامر خلال فترة محددة، تتعلق بالموضوعات التي يختص بها المشرع أصلاً، وتصدر هذه الأوامر من مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة، وتصبح نافذة من تاريخ نشرها، على أنها تصبح لاغية إذا لم يعرض مشروع القانون الخاص بإقرارها على البرلمان قبل نهاية المدة المحددة في قانون التفويض"[٢]. وصدر قانون للتفويض التشريعي استناداً إلى هذه المادة في ٠٤ شباط ١٩٦٠، أجاز به البرلمان للحكومة أن تصدر أوامر باتخاذ الإجراءات اللازمة للحفاظ على استقرار النظام وحماية الدولة والدستور وإقرار السلام والأمن في الجزائر، إبان ثورتها قبل الحصول على الإستقلال[٣] .

ويشير جانب من الفقه إلى أن المشرع الدستوري لم يكتف بجواز التفويض في مجال القانون، وإنما منع البرلمان طوال مدة التفويض من حق التشريع في المسائل محل التفويض، وحرم تعديل الأوامر التفويضية الصادرة في هذا الشأن لنهاية مدة التفويض، وفق المادة ٤١ من الدستور التي نصت على أنه إذا ظهر أثناء الإجراءات التشريعية أن اقتراحًا أو تعديلاً يتعارض مع تفويض تشريعي منح بمقتضى المادة ٣٨، فللحكومة أن تدفع بعدم قبوله[٤].

فنلاحظ بخصوص التفويض التشريعي في فرنسا، أنه انتقل من اشتراط وجود ظروف استثنائية لا يمكن مواجهتها بالقوانين العادية وذلك في بداية ظهوره، وكان حينها مرفوضًا؛ إلى أن أصبح عملاً دستوريًا يسمح باللجوء إليه في الظروف العادية من أجل تنفيذ برنامج الحكومة.

---

٥ ـ طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الادارة العامة للقانون، المرجع نفسه، ص١٥٤.

١ - la constitution Française de 1958; Article 38.

٢ ـ سعيدي فرحات، **التشريع المفوض والمنافس في الجزائر منذ ١٩٦٣**، رسالة ماجستيرفي القانون، جامعة الجزائر، عام ٢٠٠٢، ص ٢٠.

٣ ـ محسن خليل، علاقة القانون باللائحة، مرجع سابق، ص ٧١.

وفي مصر لم يختلف الأمر كثيرًا، إذ ساد العمل بالتفويض التشريعي، رغم أنه لم يرد نص صريح في دستور١٩٢٣ يبيح ذلك، فلقد خوّل البرلمان السلطة التنفيذية إصدار بعض اللوائح لمواجهة المشاكل التي تحتاج الى حلول سريعة، وكان أوّلها القانون رقم ٢ لسنة ١٩٣٠ الخاص باتخاذ ما يلزم لتعديل التعريفة الجمركية وشروط تطبيقها ، وفوّضها كذلك بالقانون رقم ٣ لنفس السنة لتعديل رسم الإنتاج على الحاصلات الزراعية أو المنتجات الصناعية المحلية. ويعود السبب في اللجوء الى التفويض وتساهل البرلمان في الأمر، أنّ كل ما يتعلق بالتعريفات الجمركية مثلا يجب أن يحاط بالسرية، وأن يتم بغاية السرعة، حتى تصل الدولة إلى هدفها[١]. غير أن الأمر لم ينتشر كما في التجربة الفرنسية، ورغم هذا فإنه وقع خلاف فقهي بخصوص دستورية قوانين التفويض. وكان دستور١٩٥٦ أول دستور أجاز التفويض التشريعي بالنص عليه في المادة ١٣٦ التي سمحت بتفويض السلطة التشريعية لجزء من اختصاصاتها الى السلطة التنفيذية مع مراعاة القيود الواردة في نص المادة[٢].

وبقي نفس النص في دستور١٩٦٤ في المادة ١٢٠، و كذا دستور١٩٧١ المعمول به حاليًا، في المادة ١٠٨ والتي تنص على أنّ: "لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الأحوال الإستثنائية وبناءً على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون، ويجب أن يكون التفويض لمدة محدودة وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارت والأسس التي تقوم عليها، ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض، فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون"[٣].

فنرى أنّ الدستور المصري الحالي يؤكد على وجود ظروف غير عادية، إذ لم يكتفي باشتراط أحوال استثنائية وأضاف لها وجود الضرورة حتى يكون التفويض التشريعي مقبولًا، وهو ما لم يكن في نصوص الدساتير السابقة، وهو عكس ما جاء في الدستور الفرنسي كما رأينا. ونجده قد أصاب في حرصه، حتى يكون تقييدًا للسلطة التنفيذية.

أما بخصوص المشرع الجزائري فإنه قد تبنى النظام الفرنسي، شأنه شأن باقي الدول التي كانت مستعمرات فرنسية. فأخذ بما أخذ به المشرع الفرنسي في دستور١٩٥٨ إلى حد كبير. ويظهر ذلك في أول

---

٤ ـ سليمان الطماوي، **النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة**، طبعة منقحة، دار الفكر العربي، القاهرة، عام ٢٠٠٦، ص ٥٢١ . ـ طعيمة الجرف، مرجع سابق، ص١٧٤.

١ ـ نص المادة ١٣٦ من دستور ١٩٥٦: " لرئيس الجمهورية في الظروف الإستثنائية، بناء على تفويض من مجلس الأمة، أن يصدر قرارات لها قوة القانون ويجب أن يكون التفويض لمدة محدودة، وأن يعين موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها".

٢ ـ بشار عبد الهادي، **الجوانب التطبيقية لتفويض الإختصاصات التشريعية والإدارية في مصر والأردن**، دار الفرقان للنشر والتوزيع، عمان، عام ١٩٨٢، ص ١٧-١٩ .

دستور للجمهورية الجزائرية بعد الإستقلال والصادر سنة ١٩٦٣. والذي ينص على حق رئيس الجمهورية في اتخاذ الأوامر التشريعية استنادًا للتفويض، وذلك وفق المادة ٥٨ منه والتي جاء فيها[١]: "يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني، أن يفوض له لفترة زمنية محدودة حق اتخاذ إجراءات ذات صبغة تشريعية، عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء، وتعرض على مصادقة المجلس الوطني في أجل ثلاثة أشهر"[٢].

أما في باقي الدساتير التي تلت دستور١٩٦٣، فقد سكت المشرع الدستوري عن التفويض التشريعي؛ ونصت كل من الدساتير الصادرة في ١٩٧٦ و١٩٩٦ على جواز إصدار الأوامر في غياب السلطة التشريعية (ما بين أدوار انعقاد المجلس الوطني، وفترات شغوره)، وذلك وفقًا للمادة ١٥٣[٣] من دستور١٩٧٦ والمادة ١٢٤[٤] من دستور١٩٩٦، بالإضافة الى الحالة الإستثنائية[٥] حيث تجمع الوظيفتين التشريعية والتنفيذية في يد رئيس الجمهورية؛ وذلك دون تفويض من قبل السلطة التشريعية. وإنما بوصف الإختصاص التشريعي اختصاصًا يمنحه الدستور بشكل صريح لرئيس الجمهورية بالقدر المحدد فيه، مما رسّخ اللجوء إلى الأوامر التشريعية على حساب البرلمان[٦].

فلم تقيّد هذه الدساتير رئيس الجمهورية، بل منحت له سلطة التشريع في مختلف المواضيع، مما يجعله صاحب اختصاص أصيل مستمد من الدستور، بل زيادة على ذلك تتمتع الأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية دون تفويض من المجلس الشعبي الوطني بصفة التشريع بمجرد إصدارها[٧].

---

٣ ـ دستور الجمهورية الجزائرية لسنة ١٩٦٣.

٤ ـ لم يكتب لدستور ١٩٦٣ الإستمرار، بسبب الإنقلاب الذي شهدته الجزائر بتاريخ ١٩ يونيو ١٩٦٥، والذي صدر عقبه الأمر ٥٦/١٨٢، الذي ألغي بموجبه الدستور القائم. والذي لم يتم العمل به كليا، وذلك راجع إلى أنّ رئيس الجمهورية آنذاك لجأ إلى تفعيل الحالة الإستثنائية، المنصوص عليها في الدستور بنص المادة ٥٩ التي جاء فيها أنه: "في حالة الخطر الوشيك الوقوع يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ إجراءات استثنائية بقصد حماية استقلال الأمة ومؤسسات الجمهورية، ويجتمع المجلس الوطني بكامل أعضائه". وقد أرجع ذلك إلى التمرد العسكري= = الذي استتبع عصيانًا قام به عقيد في الجيش عام ١٩٦٤. مما جعل الرئيس يستبعد مبدأ تنظيم السلطات تماما. ـ عبد الله بوقفة، **القانون الدستوري، تاريخ ودساتير الجمهورية الجزائرية ، مراجعات تاريخية ـ سياسية ـ قانونية** ، دار الهدى ، الجزائر ، عام ٢٠٠٨، ص٦٦.

١ ـ وجاء نص المادة ١٥٣: "لرئيس الجمهورية أن يشرع، فيما بين دورة وأخرى للمجلس الشعبي الوطني، عن طريق إصدار أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة".

٢ ـ تنص المادة ١٢٤ أنه: "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان. ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان...".

٣ ـ تنص المادة ٩٣ من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦ على أنه: "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الإستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها او سلامتها. ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري، والإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء. تخوّل الحالة الإستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الإستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية."

٤ ـ سعيدي فرحات، التشريع المفوض والمنافس في الجزائر منذ ١٩٦٣، مرجع سابق، ص ١٨ و٣٠ .

٥ ـ سعيد بوشعير، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني، **المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية**، العدد ٠١، عام ١٩٨٨، ص٣٤٦.

وهناك من يعتبر أنّ المواد ١٥٣ من دستور ١٩٧٦ و٩٣ من دستور ١٩٩٦ تشير إلى التفويض التشريعي لأنّ مصدرها هو المادة ٣٨ من الدستور الفرنسي. وأيضًا باعتبار أنّ الأوامر تصدر في الظروف الإستثنائية باستشارة المجلس الشعبي الوطني، كما جاء في نص المادة٩٣[١]، فاعتبرت هذه الإستشارة إذناً من المجلس.

غير أني لا أتفق مع هذا الرأي، فبالتمعّن في نص المادة ٩٣ نجد أن استشارة رئيس المجلس الوطني تكون بخصوص تقرير الحالة الإستثنائية، وليس من أجل إصدار الأوامر. حيث أن أهم شرط لهذه الأوامر أو اللوائح غير متوفر، وهو تفويض صادر عن السلطة التشريعية ذاتها. وإذا كان مصدر التشريع بالأوامر مأخوذ من النظام الفرنسي، فإنه قد خرج عما هو وارد فيه حين لم يراع الشروط والأسباب التي وجد من أجلها. كما أنه قد حافظ فقط على الجانب السلبي منه، وهو السماح لرئيس الدولة بممارسة اختصاص التشريع دون مراقبة.

أما بخصوص النظام الدستوري الأردني فالأمر مختلف، فلم ينص الدستور الأردني على التفويض التشريعي، كما لم يقم عليها أي عرف دستوري سابق. ولقد أغنت القوانين المؤقتة التي تصدر بموجب المادة ٩٤ من الدستور عن الأنظمة التفويضية[٢].
والمقصود بالقوانين المؤقتة، اللوائح (الأنظمة) التي تصدرها السلطة التنفيذية في غياب السلطة التشريعية عندما تواجه موقفا لا يحتمل التأخير بموجب المادة ٩٤ من دستور١٩٥٢ كما عدلت عام ١٩٥٨ والتي تنص على: "١ ـ عندما يكون مجلس الأمة غير منعقد أو منحلا، يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة، في الأمور التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير أو تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل، ويكون لهذه القوانين المؤقتة التي يجب أن لا تخالف أحكام هذا الدستور قوة القانون، على أن تعرض على المجلس في أول اجتماع يعقده وللمجلس أن يقر هذه القوانين أو يعدلها، أما إذا رفضها فيجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلانها فورًا، ومن تاريخ ذلك الإعلان يزول مفعولها على أن لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة. ٢ ـ يسري مفعول القوانين المؤقتة بالصورة التي يسري فيها مفعول القوانين بمقتضى حكم الفقرة الثانية من المادة ٩٣ من هذا الدستور".

فالمشرع الدستوري الأردني إذن فضل عدم الأخذ بالتفويض التشريعي، رغم أنه يعترف بمبدأ الفصل المرن بين السلطات، والذي يعني التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية والقائم على تدخل كل سلطة

٦ ـ سعيد بوشعير، المرجع نفسه، ص٣٤٣- ٣٤٥.

١ ـ عادل الحياري، **القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، دراسة مقارنة**. مطابع غانم عبده- عمان، عام ١٩٧٢، ص٦٨٤.

في أعمال واختصاصات الأخرى[١]. وهو ما يؤكده العمل بالقوانين المؤقتة والأنظمة المستقلة في وقت واحد، الذي ترتب عنه توزيع مكنة التشريع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدولة[٢]. خاصة أنها تتمتع بقيمة القانون العادي. فخلق بذلك فوضى تشريعية بما لا يتفق ومبدأ الفصل بين السلطات، كما أنّ التوسع في إصدار القوانين المؤقتة جعل السلطة التنفيذية تنحرف في استخدام هذه المكنة، وأصبحت تمارسها في غير أغراضها الدستورية[٣]. بالإضافة إلى أنه لم يبين الحكم القانوني الواجب اتباعه في حال لم تعرض هذه اللوائح على مجلس الأمة[٤]. وبخصوص الرقابة، لم تكن الرقابة على القوانين المؤقتة فعالة بما فيه الكفاية قبل صدور القانون رقم ١٢ لعام ١٩٩٢ لمحكمة العدل العليا والذي نص في المادة ٩ \ أ\٧ منه على اختصاص المحكمة بالنظر في الطعون التي يقدمها أي متضرر لطلب وقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور أو نظام مخالف للقانون أو الدستور على اعتبار أن هذه المادة قد أخضعت القانون المؤقت للرقابة القضائية من حيث مخالفة الدستور[٥]، إلاّ أنها تبقى قاصرة عن تحقيق الحماية اللازمة لمبدأ المشروعية[٦].

ومن خلال تناولنا للنصوص الدستورية التي عالجت مسألة التفويض التشريعي، يمكن ملاحظة أنّ المشرع الدستوري الفرنسي قد غير من الغاية التي يتم لأجلها اللجوء لإصدار اللوائح التفويضية، وهو التصدي للظروف الطارئة، وجعل التفويض التشريعي جائزًا في الظروف العادية لمجرّد تنفيذ برنامج الحكومة. بينما المشرع المصري قيّد العمل بالتفويض التشريعي بشرط الضرورة والظروف الإستثنائية. أمّا المشرع الجزائري فقد أعطى اللوائح التفويضية صبغة تشريعية بحيث لا تخضع للرقابة القضائية.

---

٢ ـ عادل الحيارى، المرجع نفسه، ص ٥٧٩ .

١ ـ بشار عبد الهادي، الجوانب التطبيية لتفويض الإختصاصات التشريعية والإدارية في مصر والأردن، مرجع سابق، ص ٥٩- ٦٠. - محسن خليل، علاقة القانون باللائحة، مرجع سابق، ص ٧٣.

٢ ـ مهند صالح الطراونة، **العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني**، الوراق للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى ٢٠٠٩، ص١٩٣.

٣ ـ علي خطار شطناوي، **عدم كفاية الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الأردن**، مجلة دراسات، الجامعة الأردنية، المجلد ٢٤، العدد١، ص١١٤.

٤ ـ عمر عبد الرحمن البوريني، نظرات حول رقابة محكمة العدل العليا على قيد الضرورة اللازم لإصدار القوانين المؤقتة، **مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون**، المجلد ٣٢، العدد ٢، ٢٠٠٥، ص ٤٣٧.

٥ ـ ارجع بخصوص هذا الموضوع إلى: علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص١٢٠ـ ١٢١. وعمر عبد الرحمن البوريني، مرجع سابق، ص٤٣٣ـ ٤٣٤.

وبعد استعراض ومناقشة تعريف التفويض التشريعي وموقف النظم الدستورية المقارنة منه، سواءً المؤيد منها أو المعارض، لا بد من التساؤل حول الطبيعة القانونية لهذه المكنة التشريعية. وهذا ما سيكون موضوع المطلب التالي.

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للوائح التفويضية

يشكل تكييف الأعمال القانونية أحد أهم المحاور التي تعرف اختلافًا بين الفقه؛ وذلك تبعا للزاوية أو المعيار الذي يتم الإعتماد عليه من أجل تحديد القيمة القانونية لهذا العمل. ولقد شهد تكييف اللوائح التفويضية، وتقرير أساسها القانوني اختلافاً فقهياً. وقبل تحديد الطبيعة القانونية للوائح التفويضية، سنقوم بتوضيح مجال كل من اللائحة والقانون، لما له من علاقة بتحديد طبيعة هذه اللوائح القانونية.

الفرع الأول: مجال اللائحة والقانون:

يمثل كل من القانون واللائحة من حيث الطبيعة قاعدة عامة مجرّدة، إلاّ أنّهما يختلفان من الناحية الشكلية. فالقانون يصدر عن السلطة التشريعية، بينما تصدر اللوائح عن السلطة التنفيذية، وتتميز أعمال الهيئة الأصيلة في الفقه التقليدي بالعلو والسمو على غيره من أعمال الهيئات الأخرى لمّا تسمح لهم استثناءً بمباشرة بعض اختصاصاتها. ويترتب على ذلك أنه يجب أن تصدر هذه الأعمال وفقًا له، من غير أن تعدّل ما فيه أو تلغيه. ويجعل نظام توزيع الإختصاص بين القانون واللائحة مجال القانون واسعًا غير محدّد، ومجال اللائحة مقتصرًا على المواضيع التي يقرّرها القانون العادي أو الدستور. وذلك لإعتبار أن اللائحة تشريع فرعي أسند لهيئة غير مختصة به في الأصل، وهي تابعة للتشريع العادي الصادر عن الهيئة التشريعية الأصيلة. فالقاعدة القانونية تحترم ما يعلوها من قواعد وفقًا لمبادئ القانون العامة[١].

والدستور المصري لسنة ١٩٧١ من الدساتير التي تبنّت نظام حصر مجال اللائحة وجعلها تعالج أمورًا فرعية أو استثنائية في الغالب، وجعل مجال القانون يتّسع لمعالجة مختلف المسائل التي يرى المشرع ضرورة معالجتها بالتشريع العادي. كما حدّد موضوعات معينة وجعلها من اختصاص البرلمان، بمعنى أنّها لا تنظّم إلاّ بقانون، ولا يمكن للسلطة التشريعية أن تفوّض غيرها في ذلك؛ ولا يحق بالتالي للسلطة التنفيذية أن تصدر لوائح تفويضية أو غيرها من اللوائح لمعالجة هذه المسائل. أمّا النظام الحديث والذي جاء به دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لسنة ١٩٥٨، فهو عكس الوضع السابق، حيث أنّ مجال القانون هو المحدّد، ويقتصر دور البرلمان على التشريع في المواضيع الواردة في الدستور على

---

١ ـ محسن خليل، علاقة القانون باللائحة، مرجع سابق، ص٣ ـ ٤.

سبيل الحصر، كما جاء في نص المادة ٣٤ من دستور ١٩٥٨[١]، بينما أطلق العنان بنص المادة ٣٧[٢] لمجال اللائحة ليشمل كل ما يخرج عن النطاق المحدد للقانون[٣].

وبهذا تغيّر مدلول مبدأ سمو القانون على اللائحة، بحيث صار التشريع باللوائح هو الشائع، وأصبح القانون هو الإستثناء. غير أنه يبقى القانون أسمى وأقوى من اللائحة كقاعدة عامة، لأنّه صادر عن السلطة التشريعية صاحبة الإختصاص الأصيل.

الفرع الثاني: الأساس القانوني للوائح التفويضية

إنّ خطورة اللوائح ـ باعتبارها قواعد عامة ومجردة قد تمسّ حقوق وحرّيات الأفراد ـ جعل البحث عن سند لها يثير اختلاف الفقه. ولقد رأينا الإنتقادات والرفض الذي واجهه التفويض التشريعي في فرنسا، وكيف قوبلت هذه اللوائح بحملة عنيفة من قبل الفقهاء. وذلك استناداً إلى أنّ البرلمان لا يملك أن يفوض ما هو مفوَّض له أصلاً من قبل صاحب السلطة الأصلي وهو الشعب.

ورغم كل هذا فإن الظروف غير العادية التي تعرضت لها الدولة خاصّة بعد الحربين العالميتين، والتي عجزت أمامها السلطة التشريعية عن اتخاذ ما يلزم من إجراءات وتدابير، جعلت من اللوائح التفويضية واقعاً يجب التعامل معه والأخذ به لمواجهة الأزمات التي يمكن أن تهدد كيان الدولة.

لهذا ذهب جانب من الفقه الكلاسيكي في البداية ـ خاصة في فرنسا ـ إلى أنّ أساس مشروعية هذه اللوائح هو نظرية التفويض التشريعي، ومؤدّاها أنّ القوانين التي يعطي بها البرلمان الحق للسلطة التنفيذية كي تصدر لوائح لها قوة القانون، تعتبر تفويضًا حقيقيّا للسلطة التشريعية[٤].

وبالمقابل فإن الفقه الحديث رفض هذا الإتجاه، لهذا ظهر فريق من الفقهاء وعلى رأسهم دوجي، أرجعوا أساس اللوائح التفويضية للعرف الدستوري ـ وهذا قبل أن ينص عليها الدستور ـ[٥] حيث كان معمولاً بهذه اللوائح في فرنسا خلال الجمهوريتين الثالثة والرابعة، وذلك للتصدي للأزمات التي ضربت

---

١ ـ نصت المادة ٣٤ من الدستور الفرنسي على المسائل التي يحدد القانون كيفية تنظيمها على سبيل الحصر، ومنها: "يحدد القانون القواعد المتعلقة بما يأتي: الحقوق المدنية والضمانات الأساسية التي يمنح إياها المواطنون لممارسة الحريات العامة... – الجنسية ووضع الأشخاص...- تحديد الجنايات والجنح وكذا العقوبات...- أساس فرض الضرائب...- النظام الإنتخابي...إلخ".

٢ ـ نص المادة ٣٧ من الدستور الفرنسي: "تعد المواضيع الأخرى التي لا تدخل ضمن مجال القانون من اختصاص التنظيم..."

٣ ـ ماجد راغب الحلو، **القانون الإداري**، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، عام ١٩٩٤، ص٥٢٤ – ٥٢٦. ـ سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص٩. – عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص٢٠-٢١.

٤ ـ مشار إليه لدى سمير عبد القادر، السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة ومدى الرقابة القضائية، المرجع نفسه، ص٣٩٨.

٥ ـ سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٥٢٠.

الإقتصاد الوطني، وذلك دون أن يرد نص عليها في دستور١٨٧٥، ورغم منعها بنص المادة ١٣ في دستور١٩٤٦[١].

ومنهم من يرجع أساسها للنص الدستوري، حيث يرى كاري دي مالبرج أن الحكومة إنما تنفذ القانون عندما تصدر مراسيم بقوانين في الأمور التشريعية المفوض فيها؛ فرئيس الجمهورية عندما يصدر هذه اللوائح فإنه يستمد سلطته هذه من الدستور[٢].

أما فريق آخر فيجد الأساس القانوني في مجموعة المبادئ والقواعد العامة التي يتضمنها القانون الذي تضعه السلطة التشريعية لتحديد كيفية تنظيم التفويض التشريعي[٣]، وهذا بعد أن يأذن البرلمان بتفويض السلطة التنفيذية جزءً من اختصاصه.

ونفس هذا الخلاف ساد في الدول العربية؛ كما نجد أيضا من رفض إقرار التفويض التشريعي على أساس عدم جواز تفويض السلطة[٤]، مبرّرين ذلك أن السلطة التشريعية ليست حقا للبرلمان يتصرف فيه كما يشاء، وإنما وظيفة كلفه بها الدستور؛ بالتالي ليس له أن يفوّض ما هو مفوض به أصلاً.

الفرع الثالث: التكييف القانوني للوائح التفويضية

اختلف الفقه حول طبيعة اللوائح التفويضية، فالفقه الفرنسي انقسم إلى ثلاثة اتجاهات؛ منهم من يعتبر اللوائح التفويضية أعمالاً تشريعية تتمتع بقوة القانون مثل دوجي[٥]، وآخرون يرونها مجرد قرارات إدارية كونها صادرة عن السلطة التنفيذية، وهي تحتفظ بطبيعتها المحددة لها ابتداءً بالنظر إلى الجهاز الذي أصدرها، وتخضع بالتالي لرقابة الإلغاء، وهو الرأي الذي دافع عنه بشدة كاري دي مالبرج لأنه يجد أن المراسيم بقوانين لا تعدو أن تكون لوائح تنفيذية عادية تستمد الحكومة سلطة إصدارها مباشرة من الدستور[٦].

إلا أن غالبية الفقهاء - وهم من يمثلون الإتجاه الراجح في الفقه الفرنسي - يرون أن اللوائح التفويضية تمر بمرحلتين، تكون في الأولى أعمالاً إدارية رغم قوّتها التشريعية، تبدأ من لحظة إصدارها لحين عرضها على البرلمان وهي تخضع لرقابة القضاء. وبعدها تنتقل إلى المرحلة الثانية من لحظة تصديق البرلمان

١ - مشار إليه لدى علي السيد الباز، السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي، مرجع سابق، ص ١٢٠. – وتنص المادة ١٣ من دستور ١٩٤٦ الفرنسي على أنّ: "الجمعية الوطنية وحدها هي التي تضع القانون، ولا تملك أن تفوض هذا الحق".

٢ - سمير عبد القادر، السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة ومدى الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص ٤٠٢.

٣ - راجع بخصوص ذلك علي السيد الباز، السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي، مرجع سابق، ص ١٢١.

٤ - عثمان عبد الملك الصالح، السلطة اللائحية للادارة في الكويت والفقه المقارن وأحكام القضاء، مرجع سابق، ص ٦٥.

٥ - L.Duguit. Droit Constitutionnel. P 747.مشار إليه لدى طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الادارة العامة للقانون، مرجع سابق، ص١٥٦.

٦ - أحمد سلامة بدر، السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة ومدى الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص ٣٤٦. - طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الادارة العامة للقانون، مرجع سابق، ص١٥٥ - ١٥٦.

لتتحول إلى قوانين لا يمكن إلغاؤها أو تعديلها إلا بقانون، ولا تسري عليها سوى رقابة الدستورية. ولقد أيّد مجلس الدولة الفرنسي هذا الإتجاه في فتواه الصادرة بتاريخ ٦ فبراير عام ١٩٥٣[١].

وهذا نفس الرأي الذي ذهب إليه بعض الفقه المصري بخصوص الطبيعة القانونية للوائح الصادرة طبقًا للمادة ١٠٨ من الدستور، حيث يرى أصحابه أن اللائحة التفويضية هي قرار إداري حتى يوافق عليها مجلس الشعب، فإذا وافق عليها المجلس أصبحت تشريعًا عاديًا. مضيفاً أنه يترتب على ذلك أنه للأفراد أن يطعنوا في اللوائح التفويضية بالإلغاء قبل موافقة البرلمان عليها[٢]. وهو الرأي الغالب في الفقه المصري. في حين ذهب البعض الآخر إلى اعتبار الأوامر والقرارات الصادرة عن رئيس الجمهورية بناءً على تفويض من البرلمان أعمالاً إدارية، تظل محتفظة بطبيعتها حتى بعد التصديق وذلك وفقًا للمعيار الشكلي لتمييز العمل الإداري. وذهب فريق آخر إلى اعتبار اللوائح التفويضية تشريعات عادية أخذاً بالمعيار الموضوعي وذلك لتمتع هذه اللوائح بقوة القانون، رغم كونها من حيث الشكل قرارات إدارية[٣]. ورغم أن هذه اللوائح تشكل قرارات إدارية قبل التصديق عليها، فإنها تختلف عنها بأن قانون التفويض قد جعل لها نفس قوة القانون، وهذا ما يسمح لها بتعديل القوانين السارية المفعول وكذا إلغائها[٤]. ويكون هذا الكلام صحيحًا بمقتضى نظرية التفويض التشريعي، فتخرج هذه اللوائح من رقابة القضاء الإداري مكتفية برقابة البرلمان عند عرضها عليه[٥].

أما عن الطبيعة القانونية للتدابير المتخذة في ظل دستور ١٩٦٣ الجزائري الملغى، فالأمر يختلف إذ نصت المادة ٥٨ منه صراحة على الصبغة التشريعية التي تتمتع بها التدابير التي يتخذها رئيس الجمهورية، ولذلك لا يجوز تعديلها أو إلغاؤها إلا بقانون أو بتفويض لاحق.

ومن خلال الآراء المختلفة بشأن الطبيعة القانونية للوائح التفويضية، يظهر لنا أن اللوائح التفويضية تمر من حيث طبيعتها القانونية بمرحلتين. في المرحلة الأولى، وقبل تصديق البرلمان عليها تتمتع اللوائح التفويضية بوجهين، فهي قرارات إدارية استناداً للمعيار الشكلي، وتخضع لرقابة القضاء الذي يمكن أن

---

١ - راجع بهذا الخصوص: M.Mouskheli. la loi et le reglement. P 217-218- M.Duverger. Droit constitutionnel et institutions politiques.P 538. مشار إليه لدى طعيمة الجرف، مبدأ المشروعيةوضوابط خضوع الادارة العامة للقانون، مرجع سابق، ص ١٥٤.

- محمد السناري، **ضوابط اختصاص المحكمة الدستورية العليا بتفسير النصوص التشريعية**، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ٧٧ .

٢ - سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٥٢٤.

٣ - أحمد سلامة بدر، السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة ومدى الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص ٢٦٤- ٢٦٥.

٤ - أحسن رابحي، **محاولة نظرية للإقتراب من ظاهرة الأوامر التشريعية**، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الإقتصادية والسياسية، العدد ٠١، عام ٢٠٠٨، ص ٦٣- ٦٤.

٥ - سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص ٢٨٠.

يلغيها بثبوت عدم مشروعيتها. وهي أيضا ذات صبغة تشريعية من الناحية الموضوعية، بما منحه إياها الدستور من قوة قانون تسمح لها بتعديل وإلغاء القوانين، والذي لا يمكن اسناده للقرارات الإدارية العادية. وفي المرحلة الثانية، بعد عرضها على البرلمان وموافقته عليها تصبح اللوائح قوانين عادية لا يمكن إلغاؤها أو تعديلها إلا بقانون، وتخضع فقط لرقابة الدستورية.

المطلب الثالث: تمييز التفويض التشريعي عن بعض المفاهيم المشابهة

من أجل تبيان خصائص التفويض التشريعي ، فإننا نحاول تمييزه عن غيره من المفاهيم المشابهة له، وذلك بإبراز مواقع التشابه والإختلاف معها؛ ومن بينها ما يلي:

الفرع الأول: التفويض الإداري

قبل الخوض في نطاق التمييز بين التفويض التشريعي والتفويض الإداري يجب أن نرجع لتعريف كل منهما، ونتطرق لأحكام التفويض الإداري بصفة عامة. فالتفويض التشريعي كما سبق تعريفه هو أن يعهد البرلمان للسلطة التنفيذية جزءًا من اختصاص التشريع، لإصدار لوائح لها قوة القانون، لمعالجة مواضيع معينة، لفترات محددة، استناداً لنص دستوري.

ويعرف التفويض الإداري بأنّه الإجراء الذي تكلف بواسطته جهة إدارية ما جهة إدارية أخرى أن تعمل باسمها في حالة معينة، أو مجموعة من الحالات المحددة[١]. أو بمعنى آخر: "أن يعهد صاحب الإختصاص الأصيل بجزء من اختصاصاته إلى شخص آخر أو هيئة أخرى، استنادًا إلى نص دستوري أو قانوني أو لائحي يأذن له في ذلك"[٢].

ويتمثل مضمون التفويض في كلا المجالين (الدستوري والإداري) في أن تعهد السلطة صاحبة الإختصاص الأصلي بممارسة جزء من اختصاصاتها إلى سلطة أو جهة أخرى، وهو ما يعتبر استثناءًا من المبدأ العام، الذي لا يجيز تنازل أية سلطة عن اختصاصاتها لغيرها، لأنه ليس ملكاً لها وإنما وظيفة يجب أن تمارسها بنفسها من غير أن تتصرف فيها[٣].

ويتم التفويض الإداري عادةً بين الرئيس الإداري والمرؤوس، داخل السلطة الإدارية الواحدة بين أشخاصها، بحيث يصبح المفوَّض له ملتزمًا بتنفيذ ما فوض به، ولا يجوز له أن يفوِّض ذلك[٤]. وإلى جانب النص الآذن يجب أن يصدر قراراً يعبر فيه الأصيل عن إرادته في إسناد جزء من اختصاصه للمفوض

١ ـ محمود ابراهيم الوالي، نظرية التفويض الاداري، مرجع سابق، ص٥٤.

٢ ـ بشار عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، مرجع سابق، ص ١٤٣.

١ ـ عبد الغني بسيوني عبد الله، مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الاداري، مرجع سابق، ص ١٤٢ و ما بعدها.

٢ ـ بشار عبد الهادي، التفويض في الإختصاص، مرجع سابق، ص ١٤٤.

إليه؛ كما يشترط أن يكون التفويض محددًا ، وتأخذ قرارات المفوَّض له نفس مرتبة قرارات الأصيل[١]. بالإضافة إلى أنّه لا يجوز للمفوِّض ممارسة الصلاحيات المفوضة طوال مدة التفويض، لأنّ ذلك يسبب حدوث تعارض في القرارات الصادرة من المفوِّض ومن المفوّض إليه في نفس الإختصاص. ولأنّ المفوِّض يصبح غبر مختص أثناء مدة التفويض. أما بالنسبة للتفويض في التوقيع فإنه لا يمنع المفوِّض من ممارسة الصلاحيات المفوَّضة[٢].

وللتفويض الإداري مزايا عديدة على مستوى الإدارة كتوفير الوقت وتخفيف العبء على المسؤولين في قطاعات مختلفة، إذ يسمح بتمكين الرئيس الإداري من أداء والسيطرة على الأعمال الأساسية التي لا تقبل التفويض أو عدم وجود أحد من معاوني الرئيس قادرًا على القيام بها[٣].

واستناداً على ذلك نجد أن التفويض التشريعي والتفويض الإداري رغم اتفاقهما والتقائهما في نقاط محددة، إلا أن هناك فروق أساسية بينهما؛ ونوضح فيما يلي أوجه الإختلاف وبعدها أوجه الإتفاق التي يمكن أن نلمسها:

---

٣ ـ محمود ابراهيم الوالي، نظرية التفويض الاداري، مرجع سابق، ص ٧٧ ــ ٧٨.

٤ ـ عبد الغني بسيوني عبد الله، **التنظيم الإداري، دراسة مقارنة للتنظيم الإداري الرسمي والتنظيم غير الرسمي**، منشأة المعارف بالإسكندرية، عام ٢٠٠٤، ص١٢٣ و٢٠٦.

٥ ـ يوسف الشلب، **التفويض الإداري بين الشريعة والقانون**، كلية الدعوة الإسلامية، طرابلس، عام ١٩٩٢، ص ٢٦ وما بعدها.

أ) ـ أوجه الإختلاف بين التفويض التشريعي و التفويض الإداري[1] :

١. يتم التفويض التشريعي بين سلطتين مختلفتين في الدولة، هما السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية. أما التفويض الإداري فيكون داخل السلطة الواحدة أي بين أعضاء السلطة التنفيذية.
٢. يتميز التفويض التشريعي بالإستمرار أثناء المدة المحددة له. بعكس التفويض الإداري الذي يمكن أن يتوقف متى أراد المفوِّض أن يسترد سلطاته التي فوضها ورأى ذلك مناسبا.
٣. القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية بموجب التفويض التشريعي يجب أن تعرض على السلطة التشريعية للمصادقة عليها. بينما تسري القرارات بموجب التفويض الإداري دون أن يكون المفوَّض له ملزمًا بعرضها على السلطة المفوِّضة.
٤. التفويض التشريعي يجب أن يكون بهدف معين ومدة محددة، في حين يمكن للتفويض الإداري أن يكون غير محدد المدة، كما هو الحال في تفويض التوقيع.
٥. التفويض التشريعي يستمد كيانه من الدستور، في حين يستند التفويض الإداري إلى القوانين واللوائح.
٦. تتمتع اللوائح التفويضية الصادرة في نطاق التفويض التشريعي بقوة القانون، بينما لا تتمتع القرارات الإدارية الصادرة في نطاق التفويض الإداري بقوة القانون.

ب) ـ أوجه الشبه والإتفاق بين التفويض التشريعي والتفويض الإداري[2] :

١. كلا التفويضان تمنح بموجبه هيئة جزء من اختصاصها وتعهد به إلى هيئة أخرى، مع احتفاظها بالسلطة.
٢. يحكم كل من التفويض التشريعي والتفويض الإداري مبدأ عام، وهو أن الإختصاصات المفوّضة لا تفوض مرة أخرى.
٣. يتم إصدار لوائح التفويض التشريعي بناءً على التفويض الذي منحته السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية، كما تتم عملية التفويض الإداري على أساس نص قانوني يأذن بإجرائها.
٤. كلاهما أسلوب، الغاية منه مرونة وسرعة إنجاز الأعمال بكفاءة وفاعلية في إطار الدستور والقانون.

---

١ ـ محمود ابراهيم الوالي، نظرية التفويض الاداري، مرجع سابق، ص ٢٩٤ . ـ عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الاداري، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ١٧١ ـ ١٧٢ . ـ بشار عبد الهادي، التفويض في الإختصاص، مرجع سابق، ص ٥٣٩.

٢ ـ محمود ابراهيم الوالي، المرجع نفسه، ص ٢٩٤ . ـ عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الاداري، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ١٧١ ـ ١٧٢ . ـ بشار عبد الهادي، التفويض في الإختصاص، مرجع سابق، ص ٥٣٩.

٥. يعتبر التفويض التشريعي والإداري، كلاهما عبارة عن إجراءات استثنائية مقيدة بشروط وظروف خاصة.

الفرع الثاني: لوائح الضرورة

وهي اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية لمواجهة الظروف الإستثنائية التي يمكن أن تتعرض لها الدولة في غياب البرلمان، وتقتضي معالجة سريعة بهدف الحفاظ على كيان الدولة وسلامتها[١]. ولقد نص عليها الدستور الفرنسي في المادة ١٦[٢]، كما تناولها الدستور المصري في نص المادة ٧٤ منه[٣]؛ ونصت عليها الدساتيرالجزائرية بما فيها دستور ١٩٦٣ المادة ٥٩، ونص عليها أيضًا الدستور الأردني في المادة ٩٤ منه بما يعرف بالقوانين المؤقتة. وقد أقرّ القضاء الإداري مشروعية لوائح الضرورة وإن خالفت القانون على أساس نظرية الظروف الإستثنائية التي وسّعت من نطاق المشروعية في حالات الضرورة.

أ) ـ أوجه الإختلاف بين اللوائح التفويضية ولوائح الضرورة[٤]:

١. اللوائح التفويضية تصدر على أساس إذن خاص من البرلمان، بينما لوائح الضرورة لا تحتاج إذنا مسبقا من السلطة التشريعية.
٢. تصدر لوائح الضرورة أثناء غياب السلطة التشريعية؛ في حين تصدر اللوائح التفويضية حتى والبرلمان قائم.
٣. يترتب على عدم عرض لوائح الضرورة على البرلمان خلال مدة معينة جزاء بأثر رجعي، بينما يكون الجزاء المترتب على عدم عرض اللوائح التفويضية وفق ما يراه البرلمان محققاً للمصلحة العامة.
٤. تخضع لوائح الضرورة لرقابة القضاء الإداري، أما اللوائح التفويضية تكون كذلك قبل تصديق البرلمان عليها.

---

١ ـ ماجد راغب الحلو، القانون الاداري، مرجع سابق، ص٥٣١.

٢ ـ ومما جاء في نص المادة ١٦ من الدستور الفرنسي أنه: "إذا كانت مؤسسات الجمهورية أو استقلال الأمة وسلامة ترابها، أو تنفيذ التزاماتها الدولية، معرضة لخطر جسيم ووشيك، وإذا توقفت السلطات العامة الدستورية عن سيرها المنظّم، يتخذ رئيس الجمهورية التدابير التي تقتضيها هذه الظروف...".

٣ ـ ومما جاء في نص المادة ٧٤ من الدستور المصري أنه: "الرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري، أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر...".

٤ ـ ماجد راغب الحلو، القانون الاداري، مرجع سابق، ص ٥٣١ ـ٥٣٣. ـ سليمان الطماوي، مرجع سابق ، ص,٥٢٥

ب) ـ أوجه التشابه بين اللوائح التفويضية ولوائح الضرورة[١]:

١. تعتبر اللوائح التفويضية النوع الثاني من اللوائح التي يجوز للسلطة التنفيذية إصدارها إلى جانب لوائح الضرورة في الظروف غير العادية.
٢. كلاهما تصدران خلال فترة محددة، تكون فيها السلطة التشريعية عاجزة عن مواجهة الموقف بالوسائل العادية وضرورة أن تكون أحكامهما بالقدر الذي يمليه الظرف الخاص.
٣. تتمتع كل من اللوائح التفويضية ولوائح الضرورة بقوة القانون بحيث تتناولان كل ما يتناوله القانون مع احترام القانون الصادر بالتفويض بالنسبة للوائح التفويض.
٤. تعتبر لوائح الضرورة قرارات إدارية مثل اللوائح التفويضية قبل مصادقة البرلمان عليها حيث تصبح بعدها تشريعا عادياً.
٥. تكييف اللوائح التفويضية ولوائح الضرورة بأنّ لها قوة القانون، يترتب عليه إمكانية تعديل وإلغاء القوانين القائمة.

أما القوانين المؤقتة، وهو المصطلح الذي أطلقه الدستور الأردني على لوائح الضرورة التي منح حق إصدارها للسلطة التنفيذية في غياب البرلمان؛ وهو ما نص عليه في المادة ٩٤ من الدستور الحالي. فبالإضافة لما سبق ذكره، تختلف القوانين المؤقتة عن اللوائح التفويضية من حيث الطبيعة القانونية حيث تتعامل محكمة العدل العليا مع القوانين المؤقتة كأنها أعمال إدارية وبخصوص مدد الطعن تطبق المدة المحددة للطعن بالقرارات الإدارية[٢].

ومن خلال مقارنة التفويض التشريعي بكل من التفويض الإداري ولوائح الضرورة، يمكن أن نقول أن اللوائح التفويضية تتمتّع بميزتين: الأولى أنّها لا تصدر إلاّ بإذن البرلمان، وهو ما ينفي اعتداءها على اختصاص السلطة التشريعية، والثانية أنّها تخضع لقيود وشروط دقيقة، مما لا يجعل مجالاً لتقديرات السطة التنفيذية.

وبعد أن تناولنا تعريف التفويض التشريعي، وحدّدنا الطبيعة القانونية للوائح التفويضية، نكون قد توصّلنا لتوضيح مفهوم التفويض التشريعي، لننتقل بعدها إلى بيان وتحليل الشروط التي تضمن صحة هذا الإختصاص الإستثنائي.

---

١ ـ محسن خليل، علاقة القانون باللائحة، مرجع سابق، ص ٢٢. ـ سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية، مرجع سابق، ص ٥٢٤.

٢ ـ ارجع بهذا الخصوص إلى عمر عبد الرحمن البوريني، نظرات حول رقابة محكمة العدل العليا على قيد الضرورة اللازم لإصدار القوانين المؤقتة، مرجع سابق، ص٤٢٨.

المبحث الثاني: شروط التفويض التشريعي

أشرنا سابقا أن اللجوء للتفويض التشريعي إجراء استثنائي وخطير في نفس الوقت، كونه يتم أثناء انعقاد البرلمان (حتى يمكن الحصول على تفويض منه)[١]، من أجل مواجهة الظروف التي تضطر السلطة التشريعية إلى الإذن للسلطة التنفيذية بممارسة جزء من اختصاصاتها، حتى تتمكن من إصدار قرارات تتمتع بقوة القانون.

ولكي يكون العمل بالتفويض التشريعي متمتعًا بالشرعية الدستورية لا بد من توافر شروط معينة عادة ما يحددها الدستور؛ وتختلف هذه الشروط من دستور إلى آخر حسب النظام المتبع في كل دولة؛ فنجدها في الدستور الفرنسي محددة بنص المادة ٣٨[٢]، وفي الدستور المصري حددتها المادة ١٠٨[٣]، كما حددتها المادة ٥٨ من الدستور الجزائري لعام ١٩٦٣[٤].

لهذا سنتناول هذه الشروط كما وردت في هذه الدساتير، ومن أجل ذلك قسمنا هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب: نتعرض في الأول للنطاق الموضوعي للتفويض التشريعي، وفي الثاني للنطاق الزمني، وفي المطلب الثالث نتناول النطاق الإجرائي.

المطلب الأول: النطاق الموضوعي للتفويض التشريعي

ويتحدد بضرورة إجازة التفويض التشريعي بنص دستوري، بالإضافة إلى تحديد الهدف أو المبرر من اللجوء إليه في قانون التفويض الذي يصدره البرلمان؛ وكذا تحديد المواضيع التي يجوز أن تشرّع فيها السلطة التنفيذية.

---

١ ـ محمد فؤاد عبد الباسط، **أعمال السلطة الإدارية ، القرار الإداري ـ العقد الإداري**، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ص٥٢.

٢ ـ "للحكومة من أجل تنفيذ برنامجها، أن تطلب الإذن من البرلمان لإصدار أوامر خلال فترة محددة، تتعلق بالموضوعات التي يختص بها المشرع أصلاً، وتصدر هذه الأوامر من مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة، على أن يعمل بها من تاريخ النشر".

٣ ـ "لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الأحوال الإستثنائية، وبناءً على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون، ويجب أن يكون التفويض لمدة محدودة وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارت والأسس التي تقوم عليها، ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض، فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون ".

٤ ـ "يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني، أن يفوض له لفترة زمنية محدودة حق اتخاذ إجراءات ذات صبغة تشريعية، عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء، وتعرض على مصادقة المجلس الوطني في أجل ثلاثة أشهر".

الفرع الأول: وجود نص يبيح التفويض التشريعي

بالرغم من أن التفويض التشريعي يعتبر أسلوبًا مرنًا في أداء الأعمال بسرعة وكفاءة وفاعلية، إلا أن ذلك يجب أن يكون في إطار الدستور، وهذا ما جعل المشرع الفرنسي ينص صراحةً على الأخذ بالتفويض التشريعي في دستور١٩٥٨ ؛ لأن سكوت الدستور عن إجازته أو منعه يفتح الباب أمام الفقه، الذي يطالب البعض منه في هذه الحالة بالرجوع إلى القاعدة الأصولية التي تقضي بأن تمارس كل سلطة اختصاصاتها بنفسها، وذلك لما يشكّله التفويض التشريعي من ظاهرة خطيرة تؤدي إلى خلل في توزيع الإختصاصات وتضاربٍ بينها[١]، بالإضافة إلى ما يؤديه ذلك من الإخلال بقواعد الإسناد الدستورية لتوزيع الإختصاص. ولهذا فإن أول شرط لصحة التفويض التشريعي، هو وجود نص يسمح بالتفويض حتى يكون عملاً دستوريًا.

وهو ما نجده لدى كل من المشرع المصري الذي نص عليه في المادة ١٠٨ من دستور ١٩٧١ الحالي، والمشرع الجزائري الذي أقره بنص المادة ٥٨ من دستور١٩٦٣ الملغى التي سمحت لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني أن يفوض له لمدة محدودة حق اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية. في حين سكت في الدساتير التي تلته بما فيها الدستور الحالي الصادر في ١٩٩٦، كما تبنى المشرع الأردني هذا الإتجاه وسكت على النص عن التفويض التشريعي في أي من دساتير المملكة المتعاقبة. ويترتب عن سكوت الدستور وعدم ورود نص يبيح التفويض التشريعي، أنه يمتنع على السلطة التنفيذية إتخاذ أي تدابير تدخل في اختصاصات السلطة التشريعية. وأي تجاوز بهذا الخصوص يتم بإصدار لوائح تفويضية يستتبع بطلان هذه اللوائح لأنّ الدستور لم يخوّل ممارسة الإختصاص التشريعي لغير السلطة التشريعية.

وبالإضافة إلى هذا يشترط الفقه لصحة التفويض عدم مخالفة قانون التفويض للقواعد الدستورية. فكل القوانين تخضع للأحكام العامة التي ينص عليها الدستور، وهو ما يعرف بمبدأ سمو الدستور[٢]. فقانون التفويض لا بد أن يكون متوافقًا مع نصوص الدستور، الذي يعتبر القانون الأساسي الذي ينظم أسس الحكم ويحدد توزيع الإختصاص بين السلطات الثلاث، كما يوضّح الضمانات التي يوفّرها لحماية حقوق الأفراد، وكذا سلطات الدولة عليهم؛ بمعنى أنه أصل كل نشاط قانوني تباشره الدولة، فهو يسمو على كافة أوجه هذا النشاط، ومنه تستمد مشروعيتها[٣]. ويتحقق ضمان هذا السمو وحماية مبدأ سيادة الدستور عن طريق رقابة أعمال هذه السلطات، وهو ما يطلق عليه اصطلاحًا رقابة دستورية القوانين؛ وذلك بإبطال القانون

---

١ ـ بشار عبد الهادي ، التفويض في الإختصاص، مرجع سابق ، ص١٣٥.

2 ـ مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص١٨١.

٣ ـ محمد عبد الحميد أبو زيد، سيادة الدستور وضمان تطبيقه، مرجع سابق، ص٦.

المخالف للدستور. فيجب أن يتقيد قانون التفويض بما هو وارد في الدستور بخصوص كل ما يتعلق بإصدار اللوائح التفويضية، وإلا اعتبر مخالفًا ومنافيًا لمبدأ سيادة الدستور.

ويترتب على ضرورة وجود نص دستوري يبيح التفويض، أنه لا يجوز العمل بالتفويض التشريعي في الأنظمة التي تحرمه دساتيرها كما هو الحال في الدستور السوري الصادر عام ١٩٥٠ بنص المادة ٥٩ التي جاء فيها " لا يجوز لمجلس النواب أن يتخلى عن سلطته في التشريع"، وهو يعتبر الوحيد الذي اتجه هذا المنحى. وكذلك الدول التي التزم فيها الدستور الصمت، دون أن يبدي رأيه فيها الدستور الأردني و الدستور الجزائري الحالي. وبالتالي، فإنّ وجود نص دستوري يبيح التفويض التشريعي يكرّس الشرعية الدستورية لهذا العمل، ويحدّ من انتقادات الفقهاء الرافضين لهذا الإختصاص.

الفرع الثاني: تحديد الهدف من اللجوء إلى التفويض التشريعي

جاء في نص المادة ٣٨ من الدستور الفرنسي أن الغرض من التفويض هو تنفيذ برنامج الحكومة، لكن دون ذكر الحالة أو الظروف التي تصاحب هذا الترخيص؛ مما يتضح منه أن الدستور الفرنسي لا يشترط تعرض البلاد لظروف استثنائية لممارسة التفويض[١]. وهو ما يتعارض مع ما وجد لأجله هذا الإستثناء، وهو مواجهة ما يتعسر على البرلمان بالقوانين العادية من أزمات غير متوقعة وخطيرة. فيرى ديفرجيه (M.Duverger) أن عبارة "تنفيذ برنامجها" الواردة في المادة ٣٨ شاملة للظروف الإستثنائية والعادية[٢]. كما توضح الأعمال التحضيرية لدستور١٩٥٨ أن المشرّع الدستوري قد اعتبر أن هذه المادة وضعت لمواجهة فترات الأزمة؛ لذا لا بد من وجود مبررات قوية من أجل اللجوء إليها[٣].
ورغم هذا، فإن جانبًا من الفقه يرى أنّه لا مبرر لوجود ظروف استثنائية طالما لم ينص الدستور على ذلك صراحة؛ ويبقى اللجوء إلى التفويض التشريعي مسألة نسبية تحددها الحكومة لوحدها، متى رأت حاجة إلى ذلك ولو لم تكن هناك ظروف استثنائية، وإن كان البرلمان هو من يقرر الموافقة أو الرفض في النهاية[٤].

ومع اختلاف الفقهاء حول شرط قيام ظروف استثنائية أو غير عادية بخصوص العمل بالمادة ٣٨ فأعتقد أنه لا مجال لترك الحكومة تتصرف وفق تقديراتها. مع العلم أنه، بالرجوع للنص الدستوري فإن إذن البرلمان يكون من أجل تنفيذ برنامج الحكومة، في حين يترك للحكومة أمر تحديد وتقرير الأوضاع أو

١ ـ أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق ، ص٣٢٣.

٢ - Maurice Duverger , Institutions politiques et droit constitutionnel , Paris ,1973 , p 112.

٣ ـ أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص٣٢٤.

٤ ـ سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص٢٣١ ـ٢٣٣.

الظروف التي تلجأ فيها لهذا النوع من التشريع. لهذا أرى أن هذا الوضع خاطئ، ويجب تقييد الحكومة بضرورة قيام ظروف استثنائية لتفادي أي تجاوزات من قبل الحكومة. خاصة أن البرلمان يبقى قائمًا يؤدي باقي اختصاصاته، حتى لا تخرج عن الطابع الإستثنائي للتفويض ـ ممارسة الإختصاص التشريعي بوجود البرلمان ـ وتجعله اختصاصًا عاديًا لها وتشرع في كل الأوقات، وللحفاظ على السلطة الأساسية للبرلمان. فاللوائح التفويضية لوائح استثنائية، لأنّها تصدر في نطاق القانون وتتمتّع بقوة القانون، وهو ما يخرج عن قواعد اللوائح أو الأوامرالعادية.

وقد أظهرت التجربة الفرنسية أثناء عمل كل من الحكومة والبرلمان بالتفويض التشريعي عدم اشتراط قيام ظروف استثنائية لإصدار البرلمان قوانين التفويض بعد أن تطلب الحكومة ذلك. بحيث لم تكن الحكومة بعدها تصدر أية أوامر أو لوائح تفويضية استنادًا لعدة قوانين تفويض صدرت بمنح الحكومة سلطات خاصة، لأنه لم يكن هناك أي داعٍ للإستعجال[١].

أمّا بالنسبة للدستور المصري فالأمر يختلف، إذ تضمنت النصوص الخاصة بالتفويض التشريعي في دساتير مصر التي أقرّته شرط الأحوال الإستثنائية. وأضافت بعدها المادة ١٠٨ من الدستور الحالي إلى جانب تعرّض البلاد لظروف استثنائية اصطلاح الضرورة حتى يكون التفويض التشريعي مشروعا، لأنه يزعزع قواعد الإختصاص، ويعطي السلطة التنفيذية مكنة التشريع والتنفيذ معًا. ممّا يستوجب منعه في الظروف العادية، وإلا اعتبر ذلك تعدٍّ على سلطة البرلمان، ويكون بذلك تفادى الخلافات التي شهدتها التجربة الفرنسية واتجه المشرع الدستوري نحوى الصمت على ذلك؛ مما استدعى تدخل الفقه. ولقد ترك أمر تقدير هذه الحالة لمجلس الشعب صاحب الإختصاص الأصيل، فمتى رأى اللجوء للتفويض لازمًا لمواجهة أحداث أو ظروف معينة[٢]. فلو تُرك الأمر للسلطة التنفيذية لتمادت في العمل بالإختصاص التشريعي وفق تقديرها هي للظروف التي تحتاج الإسراع في المعالجة. ويخضع مجلس الشعب في تحديد حالة الضرورة ومدى وجود ظروف استثنائية لرقابة المحكمة الدستورية العليا[٣].

والملاحظ على نص المادة ١٠٨ أن المشرع الدستوري ربط حالة الضرورة بالظروف الإستثنائية، ما يفيد أن الضرورة لا تكفي لوحدها، وذلك لمنع السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية من الإفراط في

١ ـ سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، المرجع نفسه، ص٢٣٤.

٢ ـ وجدي ثابت غبريال، **القانون الدستوري والنظام الدستوري المصري طبقا لدستور١٩٧١**، دار النهضة العربية، عام ١٩٨٩ ـ ١٩٩٠، ص٢٣٨ . ـ سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص٥٢٣.

١ ـ محمد السناري ،ضوابط اختصاص المحكمة الدستورية العليا بتفسير النصوص التشريعية، مرجع سابق، ص,٦٥

الإلتجاء إلى إصدار اللوائح التفويضية، ولحث البرلمان على توخي الحذر في منحه هذه السلطة، مما يعني أنه يجب أن يرافق حالة الضرورة وجود خطر جسيم وحال لا يمكن ردّه بالطرق العادية لسن القوانين[١].

ورغم إحكام الدستور القيد على إصدار اللوائح التفويضية، إلا أن المشرع لم يلتزم بذلك، حيث أصدر قانونًا بالتفويض في مسائل لا يتوفر فيها شرط الظروف الإستثنائية سنة ١٩٧٤[٢].

وبالنسبة للنظام الدستوري الجزائري، والذي نقصد به دستور١٩٦٣ الملغى الذي تضمن النص على التفويض التشريعي، فنجد أنه حذا حذو المشرع الفرنسي بحيث تتطابق المادة ٥٨ مع ما جاء في المادة ٣٨، غير أنه خالفه في عدم تحديده لظروف إجازة هذا التفويض وإصدار هذه اللوائح، حيث ترك الأمر للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية باعتباره المخول بهذا الإختصاص، فهو الذي يرى متى يلجأ إلى إتخاذ هذا النوع من التدابير بالرغم من السلطات الواسعة التي يمنحه إياها الدستور في مجال التشريع والتنفيذ من إصدار القوانين وتنفيذها وممارسة السلطة التنظيمية. لأن الحكومة لا يمكنها توقّع كل المشاكل التي قد تتعرض لها الدولة عند إعداد برنامجها. ولقد فتح هذا الأمر الباب واسعاً أمام رئيس الجمهورية للتشريع بأوامر، دون أن تكون هناك ضرورة ملحة لذلك، مما دفع المشرع الدستوري إلى هجر التفويض التشريعي في الدساتير التي تلت بعد ذلك[٣].

وبالنتيجة يتبين لنا أن تحديد الهدف أو المبرر من اللجوء للتفويض التشريعي يعتبر أمرًا أساسيًا، إذ يتسبب عدم القيام به في تكريس سوء استعمال هذه السلطة من طرف الحكومة أو رئيس الجمهورية حسب كل نظام، كما يجب أن يكون التحديد دقيقاً، بما لا يترك مجالاً للإجتهاد والتقدير. لأن أي توسّع في الإجراء الإستثنائي يخرجه عن طابعه؛ بمعنى أنه إذا صارت السلطة التنفيذية تشرّع باللوائح التفويضية في غير وجود حالة ضرورة تكون قد انحرفت عن الهدف الذي وجدت من أجله، وهو مواجهة ما عجز عنه البرلمان من ظروف غير عادية. لذا كان موقف المشرّع الدستوري المصري صائبًا، حين قيّد اللجوء لإصدار لوائح تفويضية بقيام حالة الضرورة مع حدوث ظروف استثنائية.

---

٢ ـ سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص٢٢٩.

٣ ـ تضمّن قانون التفويض رقم ٩٤ لسنة ١٩٧٤ تفويض رئيس الجمهورية في إصدار قرارات لها قوة القانون لتنظيم عمليات الإستيراد والتصدير والنقد.

٤ ـ سعيدي فرحات، التشريع المفوض والمنافس في الجزائر منذ ١٩٦٣، مرجع سابق، ص١٩ ـ ٢٠.

الفرع الثالث: تحديد موضوع التفويض

يعتبر تحديد الموضوعات التي تفوَّض بها الحكومة أمرًا ضروريًا، حيث يجب أن يتفادى البرلمان استخدام العبارات الفضفاضة التي تؤدي إلى منح الحكومة سلطات واسعة، وذلك حتى لا تترك أمام السلطة التنفيذية مجال التشريع في أمور متعددة، منتهزة وسيلة التفويض التي منحها إياها البرلمان. وأيضًا لكون التفويض العام غير مشروع، لأنه يعني تنازل البرلمان عن إختصاصه التشريعي، ونقل السلطة كليًا إلى غيره من السلطات[١]، و لا يجوز للبرلمان ذلك باعتبار أن سلطة التشريع ليست ملكا له ليتصرّف فيها بالتنازل عنها، وإنما هي وظيفة اسندت له ممارستها نيابة عن الشعب، صاحب السلطة الأصلي.

ورغم هذه الأهمية، إلا أن المشرع الدستوري الفرنسي لم يضمِّن المادة ٣٨ من الدستور شرط تحديد المواضيع التي يسمح فيها بالتفويض، وجاءت عبارة (تنفيذ الحكومة لبرنامجها) عامة وواسعة، وبما أن الدستور الفرنسي حدّد نطاق القانون على سبيل الحصر بنص المادة ٣٤ المذكور آنفاً، وجب على البرلمان تحديد المواضيع التي يمكن إصدار اللوائح التفويضية بشأنها، وأن يكون ذلك على ضوء ما يقتضيه برنامج الحكومة الذي وافق عليه، حتى لا يتناول البرلمان هذه المواضيع بالتشريع. وذلك راجع لما تضمنه نص المادة ٤١ من الدستور الذي يمنع البرلمان من التشريع على نحو يتعارض مع أي تفويض تشريعي، فإذا لم تحدد مواضيع التفويض بدقة، فإن هذا قد يعطي الحق للحكومة بإصدار ما تشاء من مراسيم في أي موضوع مما لا ينظم إلا بقانون، وكان ذلك تنازلا كاملاً عن السلطة التشريعية. بالإضافة إلى إمكانية قيام البرلمان بتنظيم بعض المسائل التي تكون قد صارت من اختصاص الحكومة بمقتضى التفويض (أثناء فترة التفويض)[٢]. إذ أنه لا يسمح للبرلمان طيلة مدة التفويض بالتشريع في الأمور التي فوضها للحكومة، ومن أمثلة قوانين التفويض التي لم تحدد الموضوع بدقة وتركته عامّاً، قانون ٤ فبراير عام ١٩٦٠ الخاص بتفويض الحكومة لمدة عام في اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لحفظ النظام والأمن في الجزائر، دون أن يفرض عليها اتباع تفاصيل معينة. فيعتبر هذا القانون من النماذج التي توضّح مدى استغلال الحكومة وتوسعها في سلطتها التقديرية التي منحها إياها البرلمان[٣].

ولا يجوز كذلك تفويض الحكومة في الإختصاصات التي حجز الدستور التشريع فيها للبرلمان[٤]، وتتمثل في القوانين الأساسية (les lois organiques)[٥] التي وضع لها الدستور قيودًا تتمثل في بعض

١ ـ بشار عبد الهادي، التفويض في الإختصاص، مرجع سابق، ص٥٥.

٢ ـ سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص٢٥٠.

١ ـ سمير عبد القادر، السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة ومدى الرقابة عليها، مرجع سابق، ص٤٣٨.

٢ ـ أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص٣٣٥.

٣ ـ حدد الدستور نطاق القوانين الأساسية في موضوعات معينة مثل : تحديد كيفية انتخاب رئيس الجمهورية بالإقتراع العام المباشر(المادة٦)، تحديد الشروط التي يستخلف بموجبها أصحاب الوظائف المهمة في الدولة كالولاية البرلمانية، أيّ منصب في القطاع العام، أيّ وظيفة تتعلق بتمثيل مهني

الإجراءات الخاصة لدى مناقشتها، والتصويت عليها، وفحص دستوريتها من طرف المجلس الدستوري[١]، وهذا ما قرره بعض الفقهاء في فرنسا، رغم أن ذلك لم يرد صراحة في نص الدستور، وإنّما لما يترتب من اعتداء على الدستور في حالة التفويض في هذا النطاق، كون هذه الموضوعات كما سبق وأشرنا، تتطلب اتباع إجراءات خاصة كالرقابة على دستوريتها، وهو ما لا نجده في القوانين العادية الواردة في المادة ٣٤ من الدستور، والتي يمكن التفويض بشأنها[٢].

أما الدستور المصري فقد نص صراحة على ضرورة تحديد موضوعات اللوائح التفويضية التي يصدرها رئيس الجمهورية بناءً على قانون التفويض، وذلك نظراً لكون نطاق القانون في مصر نطاق محتجز بشأن بعض الموضوعات[٣]، والبعض اللآخر ترك أمر تنظيمها للوائح، وما عدا ذلك سكت عنه الدستور. وذلك راجع إلى كون المشرّع الدستوري المصري أخذ بالنظام التقليدي بخصوص تحديد مجال كل من اللائحة والقانون، كما أضافت المادة ضرورة بيان الأسس التي يقوم عليها التفويض من طرف البرلمان في قانون التفويض، والتي على رئيس الجمهورية أن يلتزم بها عند إصدار اللوائح التفويضية. كما قيده أيضا بعدم مخالفة قواعد الدستور والمبادئ القانونية العامة، بحيث لا يجوز لمجلس الشعب أن يفوض في ما هو محصور له دستوريا، وإلاّ عدّ ذلك من قبيل تعديل الدستور بخصوص ما قرره من ضوابط لتوزيع الإختصاص. أما ما سكت عنه وما أباحه الدستور فيعتبر المجال الطبيعي للتفويض، وهو ما أخذ به القضاء الإداري المصري[٤].
بينما ذهب رأي آخر إلى أنّ مجلس الشعب يجوز له أن يفوّض رئيس الجمهورية في إصدار لوائح تفويضية في المسائل المحتجزة له دستوريًا، وذلك باعتبار اللوائح التفويضية تتمتع بقوة القانون، وعليه فإن لها أن تتناول هذه الموضوعات استنادًا لقانون التفويض[٥].

ذات طابع وطني(المادة٢٣)، تحديد مدة كل من مجلسي البرلمان وعدد أعضائه ومكافآتهم وشروط الترشيح...(المادة٢٥)، إعلان الحرب(المادة ٣٥)، إعلان حالة الحصار وتمديدها(المادة٣٦)، تحديد شروط عرض مشاريع القوانين المودعة لدى الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ(المادة ٣٩ سارية المفعول وفق الشروط...)، التصديق على بعض المعاهدات(٥٣)، وتحديد كيفية سير المجلس الدستوري(المادة ٥٧)، وتنظيم القضاء(المواد٦٤، ٦٥، ٦٦)، تحديد شروط تطبيق المادة٦٨ المتعلقة بتنحية رئيس الجمهورية، إنشاء الجماعات الإقليمية وكيفية إدارتها(المادة٧٢)...الخ.

١ ـ محسن خليل، العلاقة بين اللائحة والقانون، مرجع سابق، ص٧٠.

٢ ـ سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص٢٩٨.

٣ ـ ينص الدستور المصري في مواد معينة على المجال المحتجز للقانون وهي: التدخل الإلزامي لمجلس الشعب لكفالة خدمات التأمين الإجتماعي للمواطنين(المادة١٧)، إنشاء الرتب المدنية(المادة٢٢)، نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة(المادة٣٤)، المصادرة العامة للأموال(المادة٣٦)، إبعاد المواطنين عن البلاد أو منعهم من العودة إليها(المادة٥١)، تسليم اللاجئين السياسيين(المادة٥٣)، تحصين الأعمال والقرارات الإدارية من رقابة القضاء(المادة٦٨)، عزل القضاة(المادة١٦٨)...إلخ.

١ ـ سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص٢٤٩ ــ ٢٥٠ و٢٩٥.

٥ ـ محمد السناري، ضوابط اختصاص المحكمة الدستورية العليا بتفسير النصوص التشريعية، مرجع سابق، ص٧١.

ويرى الباحث أن الرأي الأخير يتناسب مع مفهوم التفويض التشريعي، الذي تمارس السلطة التنفيذية بمقتضاه اختصاص التشريع الذي يعود في الأصل للبرلمان خارج عن اختصاصاتها، وبالتالي تصبح اللوائح تعالج الموضوعات التي هي في الأصل تدخل في مجال القانون. فلو كانت اللوائح تتناول الموضوعات التي تدخل في نطاقها لما كنّا بصدد التفويض ولا حاجة إلى إذن من البرلمان. فحينها تكون اللوائح لم تخرج عن النطاق المحدد لها دستوريًا. وما تحديد موضوع التفويض بدقة إلاّ دليلاً على أنّ اللوائح التفويضية التي اعترف لها الدستور بقوة القانون وجدت لتعالج مواضيع في نطاق القانون، وذلك حتى لايكون الأمر عبارة عن تنازل من البرلمان عن اختصاصه التشريعي.

وبالنسبة للمشرع الجزائري فلم يتضمن دستور١٩٦٣ الملغى في المادة ٥٨ منه على هذا الشرط، شأنه في ذلك شأن الدستور الفرنسي. ولو لم يكن الأمر تعدّ فاضح على مبدأ المشروعية، لقيل أن المجلس الوطني أعطى تفويضًا عامًا لرئيس الجمهورية باتخاذ ما شاء من الإجراءات والتدابير، وباعتبار التفويض التشريعي اختصاصاً استثنائياً يمنح لرئيس الجمهورية بطلب منه، فهذا يعني وجوب قيام الرئيس بتحديد المواضيع التي سيتخذ بخصوصها تدابير تشريعية أمام البرلمان، حتى لا يكون هذا التفويض مطلقاً أو في مسائل تدخل في الإختصاص التشريعي للمجلس.

فتظهر أهمية هذا الشرط ـ أي تحديد موضوعات التفويض بدقة ـ في كونه يحدّ من تعسّف السلطة التنفيذية في استغلال هذا الإختصاص الإستثنائي، وكذلك يمنع البرلمان من التنازل عن اختصاصه الأصيل، بمنحه حق التشريع للسلطة التنفيذية في كل ما يدخل في نطاق القانون، لذا أرى أن على المشرّع أن يورد هذا الشرط في النص الدستوري.

ونخلص في نهاية هذا المطلب إلى أن ورود نص دستوري يبيح التفويض التشريعي، مع تحديد الهدف من التفويض والمبررات التي جعلت كلاً من السلطتين التشريعية والتنفيذية تلجآن له، إلى جانب تحديد موضوع التفويض بشكل دقيق، يجعل من التفويض التشريعي وسيلةً لإضفاء الصفة القانونية على تدخّل السلطة التنفيذية في نطاق التشريع.

المطلب الثاني: النطاق الزمني للتفويض التشريعي

وهو الشرط الذي اتفقت عليه كل الدساتير التي أخذت بالتفويض التشريعي، فنصّت على أنه يجب تحديد مدة التفويض بدقة في قوانين التفويض، ونميز في تحديد النطاق الزمني للتفويض التشريعي بين نوعين: الأوّل بشأن الفترة التي تصدر خلالها اللوائح التفويضية، و الثاني بخصوص الموعد أو الأجل المحدد لعرض اللوائح على البرلمان كي يصادق عليها. فالبرلمانات لا تفوّض عادة السلطة التنفيذية إصدار اللوائح التفويضية لأجل غير مسمى، بل تحدد المدة التي يمكن أثناءها إصدار هذه اللوائح، حتى لا يمتد التفويض لفترة أطول من الفترة النيابية للبرلمان، وتختلف هذه المدة حسب نوع وأهمية الظروف الطارئة ووفقاً لطبيعة المواضيع محل التفويض[١].

الفرع الأول : النطاق الزمني للتفويض التشريعي في فرنسا

اشترط الدستور الفرنسي بنص المادة ٣٨ منه تحديد الأجل الذي يجوز للحكومة خلاله أن تتخذ أوامر تشريعية، لأنّ إذن البرلمان للحكومة في إصدار الأوامر التفويضية إنما يكون لمدة محددة. وذلك لكون التفويض بطبيعته مؤقتاً، وقد يكون هذا الأجل محددًا بتاريخ معين أو بفترة وجود الحكومة في السلطة[٢]. وبالتالي عدم تحديد مدة التفويض يجعله باطلا.

ويعرف الفقه الفرنسي[٣] مدة التفويض بأنها المدة التي تصدر خلالها الحكومة اللوائح التفويضية استناداً لقانون التفويض، وتكون هذه المدة محددة ولا يحق للبرلمان أن يدع الحكومة حرة في تحديد مدة التفويض من خلال رؤيتها للوقت اللازم لتنفيذ برنامجها، بل يجب أن يتضمن طلب الحكومة للتفويض على هذه المدة ويوافق البرلمان عليها بعد ذلك، وغالبا لا تتعدّ السنة. فلقد اعتاد البرلمان الفرنسي على تحديد مدة التفويض التشريعي بوحدات زمنية تتراوح بين أربعة أشهر وعام؛ ولكن عندما تتعرض الدولة لظروف لا يمكن تقدير المدة التي تزول فيها، لا سيما فترة الحرب. فنجده لا يعتمد على الوحدات الزمنية، مثلا في القانون الصادر في ٨ ديسمبر ١٩٣٩ ربط مدة التفويض بانتهاء الحرب[٤]. كما يجب ألاّ تتجاوز مدة التفويض الفترة المحددة للحكومة من أجل تنفيذ برنامجها ، وذلك كي تتمكن من إنهاء ما ورد من سياسات وإصلاحات، أما إذا قررت هي إيقاف تنفيذ برنامجها، فإنّ هذا يؤدي إلى توقف التفويض، ويجب أن لا تتجاوز كذلك مدة نيابة البرلمان، فقانون التفويض لايسمح للبرلمان بممارسة اختصاصه في الموضوعات

---

١ ـ سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية، مرجع سابق ، ص٥٢٠ .

٢ ـ سمير عبد القادر، السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة ومدى الرقابة عليها، مرجع سابق، ص٤٣٦.

٣ ـ راجع بهذا الخصوص: Rene Chapus,Droit administrative general ، 10 ed , 1996 ,Montchrestien ,p 608 مشار إليه لدى أحمد سلامة بدر ، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق ، ص٣٣٣.

١ ـ أحمد سلامة بدر ، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق ، ص٣٣٣ـ٣٣٤ .

محل التفويض، وبالتالي لا يجوز أن ينتقل الحرمان من ممارسة اختصاص التشريع بعد نهاية الفترة النيابية للبرلمان إلى خلفه، بالإضافة إلى أنه طبقا للمادة ٣٨[١] فإن قانون التفويض يجب أن يتضمن موعدًا محددًا تعرض فيه الحكومة على البرلمان مشروع القانون الخاص بالتصديق على الأوامر التفويضية قبل انتهائه[٢].

كما أنّ التحديد الزمني للتفويض التشريعي يمنع تمديد مدة التفويض، إلاّ إذا أصدرت السلطة التشريعية قانون تفويض يقرّر ذلك، وفي غير هذه الحالة يكون التمديد باطلاً وغير مشروع، وأي محاولة لذلك تعدّ تحايلاً على مدة التفويض. وتبدأ هذه المدة ببداية سريان ونفاذ اللوائح التفويضية الذي يبدأ بدوره وفق الدستور من تاريخ النشر، أي بدون أثر رجعي[٣].

الفرع الثاني : النطاق الزمني للتفويض التشريعي في مصر

تنص المادة ١٠٨ من الدستور المصري على أنه يجب أن يكون التفويض لمدة محددة. ويكون ذلك بتبيان فترة سريان اللوائح بوحدات زمنية، كالأسبوع أو الشهر أو السنة؛ فتبدأ هذه الفترة من تاريخ صدور اللوائح التفويضية، لإعتبارها قرارات إدارية يفترض علم الإدارة بها من ذلك التاريخ، ولو لم تنشر بالجريدة الرسمية، وهو غير ما رأيناه بخصوص الحالة الفرنسية. أمّا فيما يخص الإحتجاج بها في مواجهة الأفراد فذلك يكون من تاريخ النشر. وهناك البعض ممن يرى أنه يمكن تحديد هذه المدة كذلك بربطها بأحداث معينة، مثل تاريخ فتح باب المناقشة في قانون معين (قانون ١٢ تموز ١٩٦٧) أو خلال الظروف الإستثنائية (قانون ١٥ لسنة ١٩٦٧)، أو نهاية السنة المالية أو حتى إزالة آثار العدوان أيهما أقرب (قوانين ٦ و١٢٩ لسنة ١٩٧٣، قانون ٨ لسنة ١٩٧٤). وهناك من يعتبر هذا التحديد أمرًا مرفوضًا لأنه أمر بالغ الخطورة، لذا على البرلمان أن يكون دقيقًا في تحديد هذه الأحداث أو الظروف التي ترتبط بها مدة التفويض، بحيث لا تطول كثيرًا ويصبح التفويض أمرًا دائمًا. ومن جانب آخر يمكن للبرلمان أن ينهي العمل بقانون التفويض قبل نهاية مدة التفويض، وذلك بموافقة أغلبية ثلثي أعضائه، إذ ليس هناك مانع قانوني، كما ينتهي التفويض كذلك بتغيير رئيس الجمهورية[٤].

---

٢ ـ تنص بهذا الخصوص " أوامر... تصبح لاغية إذا لم يعرض مشروع القانون الخاص بإقرارها على البرلمان **قبل نهاية المدة المحددة** في قانون التفويض".

٣ ـ سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص٢٥٤ـ٢٥٥ و٢٨٩.

٣ ـ سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، المرجع نفسه، ص٢٩٣.

١ ـ مشار له لدى سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص٢٥٣ ـ ٢٥٤ و٢٩٤ .

الفرع الثالث : النطاق الزمني للتفويض التشريعي في الجزائر

ضمّن المشرع الجزائري بدوره دستور١٩٦٣ شرط تحديد مدة التفويض الذي يمنحه البرلمان لرئيس الجمهورية، وحددت المادة ٥٨[١] نوعين من المدد: الأولى تتمثل في الفترة المحددة للتفويض إذ اشترط أن يحدد قانون التفويض المدة الزمنية التي يسمح فيها لرئيس الجمهورية اتخاذ التدابير التشريعية، ونشير مرة أخرى إلى أنه خلال هذه المدة كذلك يمتنع المجلس الوطني عن استخدام صلاحياته التشريعية بما يتعارض والتفويض. وهذا رغم عدم ورود هذا الأمر بالدستور، إلا أنه لا يعقل أن يشرع المجلس في المجال الذي منح التفويض بشأنه. أما المدة الثانية فهي الفترة المحددة من أجل إيداع التدابير التشريعية على مستوى المجلس الوطني لمناقشتها والتصويت عليها، وهي مدة ثلاثة أشهر من تاريخ اتخاذها على مستوى مجلس الوزراء. إلا أن المشرع الجزائري لم ينص على مصير هذه الأوامر بعد نهاية المدة المحددة. وما إذا كان ممكنًا تمديد مدة التفويض أم لا.

فيعتبر تحديد مدة التفويض التشريعي أهم شرط يؤكد على أنّ هذا العمل استثنائي، وبمجرد انتهاء أو زوال غايته، يعود الإختصاص إلى صاحبه الأصلي، وترجع سلطته كاملة. وعليه يجب على البرلمان أن يتوخى الدقة في تحديد مدة التفويض التشريعي بشكل لا يدع المجال للسلطة التنفيذية أن تتلاعب بها، حتى يؤدي التفويض الغرض الذي وجد من أجله .

المطلب الثالث: النطاق الإجرائي للتفويض التشريعي

وهي الشروط التي يجب توافرها بخصوص اللوائح التفويضية وبعضها متفق عليها وبعضها تختلف الدساتير بشأنها، بالإضافة إلى شرط الحصول على إذن البرلمان، وسنتناولها على النحو التالي.

الفرع الأول: النطاق الاجرائي للتفويض التشريعي في فرنسا

تضمنت المادة ٣٨ من الدستور الفرنسي بيان الشروط الشكلية التي يلزم توافرها لإصدار اللوائح التفويضية، وهي كالتالي :

ا- الحصول على إذن البرلمان: جاء في المادة ٣٨ من الدستور أنه يجوز للحكومة أن تطلب الإذن من البرلمان من أجل إصدار اللوائح التفويضية، ويرجع لها أمر تقدير الوقت لذلك الطلب، باعتبار البرلمان هو السلطة التشريعية الأصيلة، وأن هذه اللوائح تصدر أثناء انعقاده. غير أنّ البرلمان هو المختص بتقدير مدى ملاءمة منح الإذن للحكومة بالتفويض وأسباب ذلك[٢]. وقد وقع خلاف حول المقصود بتعبير الحكومة؛ هل هو رئيس الجمهورية أم الوزير الأول أم كلاهما معًا.

---

٢ ـ وجاء فيها: "يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني **التفويض له لمدة محدودة** حق اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء وتعرض على مصادقة المجلس **في أجل ثلاثة أشهر**"

١ ـ سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص٢٤٢.

فهناك من يرى أن الوزير الأول هو المقصود، لأنه وفق المادة ٢١ هو من يتولى إدارة نشاط الحكومة. والبعض الآخر يذهب إلى أن الرئيس الفعلي للحكومة هو رئيس الجمهورية الذي يرأس مجلس الوزراء طبقا للمادة ٠٩ من الدستور. وهناك من يرى أن المقصود هو مجلس الوزراء لأن مناقشتها تتم داخل المجلس قبل إصدارها[١].

وبالتمعن في هذه الآراء نجد أنّ المقصود في المادة ٣٨، هو كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول معا، لأن المشرع لو أراد أن يسند هذه المهمة لأحدهما لفعل، أما عن مجلس الوزراء فالأمر يختلف بالنسبة لطلب الإذن عن مناقشة اللوائح.

وأعتقد أنّ الوزير الأول هو من يتولّى مهمة طلب الإذن بإصدار اللوائح التفويضية، لأنّ الأمر يتعلّق بتنفيذ برنامج حكومته، أمّا هدف المشرع الدستوري من عدم التصريح بالمقصود من "الحكومة" فهو مشاركة رئيس الجمهورية بتوقيعه على اللوائح قبل إصدارها.

ب ـ صدور اللوائح التفويضية من مجلس الوزراء: جاء في المادة ٣٨ من الدستور الفرنسي أن إصدار اللوائح التفويضية يكون من مجلس الوزراء، من دون إغفال سلطة رئيس الجمهورية الذي يوقع على مجمل الأوامر والمراسيم المتخذة في مجلس الوزراء بموجب المادة ١٣[٢]. حيث أن المشرع الدستوري الفرنسي أخذ بمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية، الذي يخص الحكومة باختصاصات ورئيس الجمهورية باختصاصات أخرى. وفي المجال اللائحي خصّ الدستور مجلس الوزراء بإصدار اللوائح التفويضية، ويشاركه فيها رئيس الجمهورية بالتوقيع عليها. كما أن هذه السلطة تمنح رئيس الجمهورية حق الإعتراض لأن التوقيع ليس التزامًا عليه، بل يقرر من خلاله مدى ملائمة هذه الأوامر، إن مشاركة رئيس الجمهورية الحاسمة في إصدار الأوامر من خلال التوقيع يجعله في مركز قوي تجاه الحكومة[٣].

ج ـ استشارة مجلس الدولة: أضاف الدستور إجراءً آخر لصحة اللوائح التفويضية لا نجده في الدستورين المصري والجزائري، وهو أخذ رأي مجلس الدولة، الذي يراقب صياغة النص ومدى اتفاقه مع وجهة نظر الحكومة ومدى تطابقه مع القانون، وبعد استشارته لا يجوز للحكومة أن تعدّل في نص اللائحة، وإذا أرادت ذلك عليها أن ترجع ثانية للإستشارة بعد التعديل، فالحكومة تلتزم بالعمل الذي نظر

---

٢ ـ مشار إليه لدى أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص٣٢٦ ـ٣٢٧ .مأخوذ عن محمود أبو السعود، الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة، ص٨٤ ـ٨٥.

٣ ـ نصت المادة ١٣ من دستور ١٩٥٨ على "يوقع رئيس الجمهورية الأوامر والمراسيم التي تتم المداولة فيها في مجلس الوزراء....".

١ - A.Hauriou , J.Giquel , P.Gelard ,Op .Cit . P.1003. ـ سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص٢٦٦-٢٦٧.

فيه مجلس الدولة. ويتسم هذا الرأي بالسرية رغم أنه غير ملزم، وهو يضفي قوة قانونية على اللوائح التفويضية[١].

د ـ عرض اللوائح على البرلمان: قبل انتهاء المدة المحددة في قانون التفويض لإصدار اللوائح التفويضية، يجب على الحكومة أن تعرض مشروع القانون الخاص بالتصديق على الأوامر المتخذة استنادا إلى التفويض التشريعي على البرلمان للتصديق عليها، وذلك في أول اجتماع له[٢]، أو في نهاية المدة المحددة لممارسة التفويض، وتبقى بعدها هذه القرارات سليمة ومنتجة لآثارها إلى أن يقرر البرلمان مصيرها النهائي، إذ يكون حراً في قبولها أو رفضها، ولم يحدد الدستور أجلا لذلك، مما يسبب أضراراً مستقبلية لإستمرار العمل بقانون غير دستوري؛ فالبرلمانات عادة لا تفحص مثل هذه اللوائح إلا ما كان فيها للأعضاء مصلحة لإلغائه[٣]. أما عدم عرضها فيرتب زوال ما تتمتع به من قوة القانون، وبالتالي إنهاء آثارها واعتبارها لاغية. كما يتقرر إلغاء اللوائح التفويضية بمجرد فوات الموعد المحدّد لإيداعها دون أن تؤدي الحكومة التزامها، ودون حاجة لصدور قرار أو قانون بذلك، على أساس أن الإلغاء يكون بحكم القانون، وللقاضي أن يستبعد تطبيق هذه الأوامر من تلقاء نفسه كونها غير موجودة[٤].
أما إذا وافق البرلمان على اللوائح المعروضة عليه، فإنها تصبح في منظومة التشريعات العادية تتمتع بقوة القانون، ولا تخضع سوى لرقابة الدستورية. أما إذا رفضها فيكون مصيرها الإلغاء، وهو الأمر الذي وقع بشأنه خلاف فقهي بين من يرى أنه يقع على المستقبل فقط، وعليه يجوز الطعن فيها أمام القضاء الإداري وهو ما سنتعرض له بالتفصيل في الفصل الثاني. وفريق آخر يرى أن إلغاء اللوائح التفويضية يكون بأثر رجعي[٥].

وأرى أن الإلغاء في هذه الحالة لا يمكن أن يكون بأثر رجعي، لأن الأثر الرجعي وفقا للقواعد العامة لا يتقرر إلا بنص. وأيضا إذا سقطت هذه الأوامر بأثر رجعي فإن ذلك فيه إضرار بما يكون قد اكتسب من مصالح وحقوق.

---

٢ ـ أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص٣٣٩ .

٣ ـ مما يشير إلى أنه ليس ضروريا أن يبقى البرلمان منعقدا طوال فترة التفويض، وأن اللوائح التفويضية يمكن أن تصدر أثناء انعقاد البرلمان أو في غيابه. ـ سامي جمال الدين ، مرجع سابق ، ص٢٣٨ .

٤ ـ سمير عبد القادر، السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة ومدى الرقابة عليها، مرجع سابق، ص٤٣٧. ـ سليمان الطماوي ، مرجع سابق ، ص٥٢٠ .

٤ ـ سامي جمال الدين ، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص٢٧٦.

2 ـ راجع بخصوص الخلاف الفقهي ، ـ محمود أبو السعود، الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة، ص١٠٥ . المشار إليه لدى أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق ، ص٣٤٠.

الفرع الثاني: النطاق الاجرائي للتفويض التشريعي في مصر

لم يختلف كثيرا ما جاء في نص المادة ١٠٨ من الدستور عنه في المادة ٣٨ من الدستور الفرنسي حول الشروط الشكلية، باستثناء الأمور التالية:

أ- الحصول على إذن من البرلمان: بخصوص هذا الشرط نلاحظ أن الدستور لم يحدد من له الحق في طلب التفويض، ولهذا وقع خلاف بين الفقهاء المصريين، إذ هناك من يستند لنص المادة ١٠٩[١] ويرون لأجله أن المبادرة في طلب التفويض تعود لرئيس الجمهورية أو أعضاء مجلس الشعب، لأن قانون التفويض مثل أي قانون يتم اقتراحه من طرف أي منهم[٢]. هذا ما يرفضه البعض الآخر ويقولون أن هذه المادة لا يصح إعمالها في حالة اللوائح التفويضية، مع موافقتهم على شخص رئيس الجمهورية كون الدستور قد منحه العديد من المهام بما فيها أنه هو رئيس السلطة التنفيذية التي تطبق القوانين وتدير المرافق العامة، ولذا فهو من يدرك مدى عجز الوسائل العادية عن مواجهة ما يطرأ من ظروف بحاجة إلى قانون التفويض[٣].

وهو الرأي الذي أجده موفقا، بحيث يمكن أن نلاحظ في نص المادة ١٠٨ أن من يصدر اللوائح التفويضية هو رئيس الجمهورية، وبالتالي هو أولى بطلب الترخيص من مجلس الشعب؛ بالإضافة إلى كونه الأكثر دراية فيما إذا كانت الظروف تقتضي إصدار قانون التفويض.

أما عن إذن البرلمان باتخاذ هذه التدابير الإستثنائية، فلقد شدد عليه المشرع الدستوري بخصوص قبول إصدار قانون التفويض، بحيث أوجب أن يكون بموافقة ثلثي أعضاء مجلس الشعب[٤]. وذلك حتى يكون التفويض مستندا للأغلبية وإرادة شعبية واسعة. وهذه الميزة تضاف للمشرع المصري بحيث لم يتناوله المشرع الدستوري الفرنسي عاى هذا النحو من التقييد.

ب - صدور اللوائح التفويضية من رئيس الجمهورية: من خلال النص الدستوري يعود حق إصدار اللوائح التفويضية لرئيس الجمهورية وحده دون غيره، باعتباره ممثلاً للسلطة التنفيذية. وعليه لا يجوز لمجلس الشعب أن يسمح لأية جهة إدارية أخرى بإصدار هذه اللوائح، ولا يجوز لرئيس الجمهورية أن يفوض غيره في إصدار اللوائح التفويضية[٥]، وإلاّ كان مخالفًا لأحكام الدستور لأنه لا يجوز تفويض ما هو

---

3 ـ نص المادة ١٠٩ :" لرئيس الجمهورية ولكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين" .

4 ـ سامي جمال الدين ، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، مرجع سابق ، ص٢٤٢ .

5 ـ مشار إليه لدى أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق ، ص٢٤١ .

١ ـ سمير عبد القادر، السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة ومدى الرقابة عليها، مرجع سابق، ص٤٥٠

٢ ـ أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق ، ص٢٢٩ .

هو مفوَّض أصلاً، ورئيس الجمهورية ليس له مطلق الحرية في إصدار ما يشاء من لوائح، بل إنّه مقيد بأحوال الضرورة وبقانون التفويض، وليس له أن يصدر أي قرار إلا إذا التزم بما هو محدد في قانون التفويض[١].

وأتوقع هنا أنّ المشرّع الدستوري المصري كان صائبًا في جعل رئيس الجمهورية المسؤول عن إصدار اللوائح التفويضية، لأنّ الطبيعة الإستثنائية لهذا الإختصاص تحتّم عدم التوسّع في نطاق من يسند لهم. وكون الرئيس هو من يطلب الترخيص فالأولى أن يكون هو من يقوم بإصدار هذه اللوائح.

ج ـ استشارة مجلس الدولة: رغم أنه لم يرد النص عن هذا الشرط في الدستور، إلاّ أنّ قوانين مجلس الدولة المصري المتعاقبة بما فيها القانون الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ نصت على التزام السلطة التنفيذية بعرض اللوائح التي تصدرها عليه بغرض مراجعة صياغتها لتجنب مواقع الخطأ، بالإضافة إلى التأكد من سلامة اللوائح القانونية وعدم تعارضها مع التشريعات القائمة، وإلاّ استوجب إلغاء اللوائح في حالة عدم عرضها، ويتولى هذه المهمة كل من قسمي الفتوى والتشريع[٢]. كما قضت محكمة القضاء الإداري بالبطلان بالنسبة للائحة التي لا تستوفي شرط العرض على مجلس الدولة[٣].

د ـ عرض اللوائح التفويضية على البرلمان: وقد نصت عليه المادة ١٠٨ صراحة، ويكون في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض، وهو ما لم يكن منصوصًا عليه في دستوري ١٩٥٦ و١٩٦٤. حيث يجب أن يرجع الإختصاص التشريعي إلى صاحبه الأصلي ليقول ما يراه بشأن اللوائح التفويضية، فإذا وافق عليها يكون قد أسبغ عليها قوة القانون، وإذا رفضها يزول عنها ما كان لها من قوة القانون، وهو نفس المصير الذي يلحق بها إذا لم تعرضها السلطة التنفيذية على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض[٤].

ونلاحظ هنا أن المشرع الدستوري المصري لم يبين مصير هذه اللوائح في حالتي الرفض أو عدم عرضها في الوقت المحدد ما عدا زوال ما لها من قوة القانون، بعكس الدستور الفرنسي الذي جعل مصيرها الإلغاء. كما أنه لم يحدد الوقت بوحدة زمنية لتصديق البرلمان على اللوائح، بل جعلها بعد انتهاء مدة التفويض.

---

٣ ـ سمير عبد القادر، السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة ومدى الرقابة عليها، مرجع سابق ، ص٦٨٣.

1 ـ سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص٢٦٩.

٣ ـ محمد السناري، ضوابط اختصاص المحكمة الدستورية العليا بتفسير النصوص التشريعية، مرجع سابق، ص٧٤.

٤ ـ أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص٢٥٢.

الفرع الثالث: النطاق الاجرائي للتفويض التشريعي في الجزائر:

ذهب المشرع الدستوري الجزائري إلى ما ذهب إليه الدستورين الفرنسي والمصري مع الإختلافات البسيطة فيشترط بدوره :

أ- الحصول على إذن من المجلس الوطني: وذلك كما سبق وقلنا، باعتبار أن الإختصاص استثنائي فلا يمكن ممارسته إلا بعد الحصول على ترخيص من صاحب الإختصاص الأصيل، وهو المعروف بالمجلس الوطني وفق دستور١٩٦٣. وتشترط المادة ٥٨ صراحة أنّ رئيس الجمهورية هوالذي يملك حق المبادرة بطلب التفويض، باعتباره رئيس السلطة التنفيذية التي يمكنها مواجهة الظروف التي يمكن أن تطرأ على الدولة. إذ لا يمنح المجلس الوطني من تلقاء نفسه لرئيس الجمهورية جزءً من اختصاصاته رغبة منه، وإنّما بطلب من هذا الأخير؛ وهذا حتى لا يعتبر تنازلاً منه.

كما لم تنص المادة ٥٨ من الدستور على كيفية تصويت المجلس الوطني على قانون التفويض، وإنّما ترك تبيانه وفق القانون الداخلي للمجلس. حيث ينص القانون الداخلي للمجلس الوطني على الأسلوب الذي يتم وفقه التصويت، وذلك وفق المادة (٤/٦٠) التي جاء فيها أنّ المجلس يدلي برأيه برفع الأيدي وبالأغلبية المطلقة للنواب[١].

ب - صدور اللوائح التفويضية من مجلس الوزراء: اشتمل النص الدستوري على أنه يجب أن تصدر وتتخذ هذه الأوامر في نطاق مجلس الوزراء، وهو نفس ما جاء في النص الفرنسي الذي اشترط من أجل ذلك أخذ استشارة مجلس الدولة، وهو مالم يشر له النص الدستوري الجزائري.

ومن خلال هذا الشرط يفهم أن رئيس الجمهورية لا يمكنه ممارسة التفويض بصورة انفرادية، وإنما هو ملزم بإشراك الطاقم التنفيذي الذي يرأسه.

ج - عرض اللوائح على المجلس الوطني: وهو الشرط الذي اتفق عليه النص الجزائري مع المصري والفرنسي، بحيث ورد فيه أن هذه الأوامر تعرض على مصادقة المجلس الوطني لمناقشتها ثم الفصل فيها بالقبول أو الرفض، وذلك في أجل محدد بثلاثة أشهر، إلا أنه لم ينص على مصير هذه اللوائح في حالة رفض المجلس المصادقة عليها، أو عدم عرضها عليه في الموعد المحدّد، رغم أنّ المشرّع الدستوري الفرنسي فعل ذلك، وهو النموذج الذي اقتدى به المشرّع الجزائري.

---

١ -سعيدي فرحات، التشريع المفوض والمنافس في الجزائر منذ ١٩٦٣، مرجع سابق، ص٩٦.

ومن خلال عرض ومناقشة شروط التفويض التشريعي، نلاحظ أنّ أهم الإختلافات التي يمكن أن نلمسها بين النظم الدستورية محل المقارنة بخصوص هذا الأسلوب الإستثنائي في التشريع، أنّ اللجوء للتفويض التشريعي في فرنسا والجزائر(دستور١٩٦٣) يكون في كل الأحوال متى رأت السلطة التنفيذية حاجة إلى ذلك. أمّا المشرع الدستوري المصري فيشترط وجود ضرورة ملحة إلى جانب قيام ظروف استثنائية حتى يسمح بإصدار اللوائح التفويضية. ويمنح الدستور الفرنسي هذه السلطة الإستثنائية للحكومة من أجل مواجهة ما يمكن أن يعترض تنفيذ برنامجها، في حين يمنح الدستورين المصري والجزائري هذا الإختصاص لرئيس الجمهورية دون غيره.

كما يرتّب العمل بالتفويض التشريعي نتائج معيّنة. فنجد أنه في فرنسا والجزائرتتأثّر الوظيفة التشريعية للبرلمان بامتناعه طوال مدة التفويض عن ممارسة الإختصاص المفوَّض فيه. ويستعيد وظيفة التشريع كاملة بعد انتهاء مدة التفويض. أمّا في مصر، فلا يوجد قيود على الوظيفة التشريعية للبرلمان خلال مدة التفويض، فيكون له أن يمارس اختصاصه التشريعي على النحو الذي يراه مناسبًا لظروف التفويض وأسبابه.

وتتفق هذه النظم الدستورية على الإجراءات الواجب توافرها حتى يكون التفويض صحيحًا، وينتهي التفويض بتحقق الغرض الذي وجد من أجله، وهو معالجة المسائل التي تعجز عنها السلطة التشريعية للأسباب التي سبق ذكرها، وذلك في نطاق المدة المحددة في قانون التفويض، كون هذه المكنة الإستثنائية لا يجوز أن تكون مطلقة، وإلاّ عدّ التفويض تنازلاً من البرلمان عن اختصاصاته الأصلية، كما ينتهي التفويض بإلغاء اللوائح التفويضية.

ونخلص في النهاية إلى أنه وبالنظر من أن التفويض التشريعي يعدّ اختصاصًا استثنائيًا، وسلطة غير مطلقة، لما يشكّله من خطر على النظام الدستوري لو ترك على إطلاقه، تبقى كل الإجراءات المتخذة من أجل ضمان حسن استغلال هذه المكنة الدستورية غير كافية، وذلك رغم أن المشرع الدستوري يرمي من خلالها إلى ضبطها بما يضمن عدم إفلات زمام التشريع من قبضة البرلمان، و تخضع هذه الشروط والاجراءات التي تطلبها الدستور في الدول محل المقارنة للرقابة القضائية والسياسية لما تشكله من ضمانة فعلية للتقيد بتلك الشروط والحيلولة دون إساءة استخدامها، وهو ما سنتناوله في الفصل التالي.

الفصل الثاني: الرقابة على التفويض التشريعي

تطرقنا في الفصل الأول لمفهوم التفويض التشريعي، والشروط الواجب توافرها حتى يمكن السماح للسلطة التنفيذية بممارسة اختصاص يعود أصلا للسلطة التشريعية.

فما هي ضمانات احترام مشروعية التفويض؟ وللإجابة على ذلك يجب أن نتطرق لكيفية ضمان عدم إساءة استعمال هذه الصلاحية وما يكفل احترام هذا الإختصاص الإستثنائي وذلك عن طريق رقابة كيفية تنفيذ وأداء السلطة التنفيذية، فالرقابة تهدف إلى ضمان عدم مخالفة القواعد الدستورية في الدولة وحماية مبدأ المشروعية، وذلك بحماية حقوق الأفراد وحرياتهم وتحقيق المصلحة العامة[١].

ولقد حرص المشرع في الدساتير محل المقارنة على تنظيم وسائل رقابة المكنة التي منحها الدستور للسلطة التنفيذية. فالحكومة قد تلتزم بتصرف معين أو تمتنع عنه مخافة إثارة الرأي العام أو مواجهة البرلمان كما هو الحال في الرقابة السياسية، أو لتجنب التعرض للمطالبة بالتعويض أو إلغاء القرار المتخذ كما هو الحال في الرقابة القضائية[٢].

وسنتناول في هذا الفصل أنواع الرقابة التي يخضع لها التفويض التشريعي، وذلك من أجل تحقيق سيادة القانون ومشروعيته، وعليه سنخصّص المبحث الأول للحديث عن الرقابة السياسية، والمبحث الثاني للحديث عن الرقابة القضائية.

١ ـ محمود عاطف البنا، **الرقابة القضائية لأعمال الإدارة العامة** ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عام ١٩٧٤، ص٨١.

٢ ـ فؤاد العطار، **القضاء الإداري، دراسة مقارنة لأصول رقابة القضاء على أعمال الإدارة وعمالها ومدى تطبيقاتها في القانون الوضعي**، دار النهضة العربية، عام ١٩٦٢ ـ١٩٦٣، ص٧٨.

المبحث الأول: الرقابة السياسية

وتتمثل في الرقابة التي تمارسها الهيئة التشريعية التي تمثل الشعب بكافة فئاته بناءً على نصوص دستورية بالإضافة إلى رقابة الرأي العام على أعمال السلطة التنفيذية للتأكد من حسن سير المرافق العامة، والكشف عن الأخطاء والمخالفات التي قد ترتكب، وذلك من أجل إصلاحها، ويختلف مداها باختلاف النظام السياسي المعمول به في الدولة[١]. وما يهمنا في دراستنا هو الرقابة على الأعمال اللائحية للحكومة، وبوجه خاص إصدار اللوائح التفويضية، ومن أجل شرح هذين النوعين من الرقابة السياسية، نخصص المطلب الأول للحديث عن الرقابة البرلمانية، والمطلب الثاني للحديث عن رقابة الرأي العام.

المطلب الأول: الرقابة البرلمانية

من بين السلطات التي يتمتع بها البرلمان إلى جانب التشريع، اختصاص الرقابة التي يباشرها على بعض أعمال الإدارة اللائحية، ومن خلالها يتم ضمان عدم خروج هذه اللوائح على أحكام الدستور. وهي رقابة تنبسط على ملائمة التشريع من حيث موضوعه، هل هو صالح فيبقى أو غير صالح فيسقط منذ الوقت الذي يرفضه فيه البرلمان، بحيث يراقب البرلمان السياسة العامة للحكومة، ومدى سلامة الإجراءات والقرارات المتخذة من طرفها، ليس فقط من حيث موافقتها للقانون؛ وإنما مدى ملائمتها للظروف الواقعية التي صدرت فيها، ومدى توافقها مع الصالح العام[٢]، وهي في النظام البرلماني أقوى منها في النظام الرئاسي لأنّ النظام الرئاسي يفرض فصلا شديدا بين السلطات بحيث تمارس كل منها وظيفتها بنفسها ودون تداخل أو تعاون، ولا رقابة عليها من السلطات الأخرى، وتكون فيه رقابة البرلمان للإدارة في حدود[٣].

ويمارس البرلمان رقابته على أعمال السلطة التنفيذية من خلال العلاقة المتبادلة بينهما، والتي وضع الدستور من أجلها وسائل قانونية مختلفة تتمثل في: توجيه الأسئلة والإستجواب، وإجراء التحقيق بواسطة لجان خاصة سحب الثقة إذا تطلب الأمر ذلك[٤].

كما تتخذ الرقابة البرلمانية صورة غير مباشرة عن طريق لجنة العرائض والإقتراحات التي يتقدم فيها الأفراد والهيئات بعرائضهم، وتقوم هذه اللجنة بفحص العرائض والتقصي بشأنها، ثم وضع تقرير يعرض

---

١ ـ محمود عاطف البنا، الرقابة القضائية لاعمال الادارة العامة، مرجع سابق، ص٠٥ . ـ عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الاداري، مبدأ المشروعية ـ تنظيم القضاء الاداري، قضاء الالغاء مرجع سابق، ص٦٢.

٢ ـ ايهاب زكي سلام، **الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني**، عالم الكتب، القاهرة، عام ١٩٨٣، ص١٠.

ـ طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الادارة العامة للقانون، مرجع سابق، ص١٧٢.

٣ ـ محمود عاطف البنا، الرقابة القضائية لاعمال الادارة العامة، مرجع سابق، ص٠٥،٠٧.

١ ـ تكون هذه المسؤولية تضامنية، يترتب عنها سحب الثقة من الحكومة إذا ثبت ذلك. فؤاد العطار، مرجع سابق ، ص٨٩.

علـى البرلمـان ليناقشـه[١]، إلاّ أنّ هـذه الأسـاليب المعتـادة للبرلمـان لا تحقـق الهـدف مـن رقابـة هـذه المكنـة الإستثنائية، كونها تقع على الأشخاص وليس على أعمالهم. وبالتالي لا تمسّ بالتدابير التي تتخذها السلطة التنفيذية في هذه الحالة، وهو المطلوب من البرلمان أصلاً[٢].

ويعـود سـبب وجـوب الرقابـة البرلمانيـة علـى اللـوائح التفويضـية إلـى كونهـا اقتطاعًـا لجـزء مـن اختصاصات البرلمان التشريعية؛ وهو الذي يأذن بإصدار هذه اللوائح ويحدد موضوعاتها، والأسس التي تقوم عليها، والمدة التي يمكن خلالها ممارسة هذا الإختصاص الإستثنائي[٣]. لهذا وجب أن يتضمّن قانون التفويض نصًّا يلزم عرض اللوائح التفويضية على البرلمان، فتظهر أهمية الرقابة البرلمانية باعتبار أن عمل السلطة التنفيذية في هذه الحالة يدخل ضمن اختصاصات البرلمان نفسه. ويشمل نطاق هذه الرقابة قانون التفويض واللوائح التفويضية، وهي تبدأ من وقت منح البرلمان إذنًا للحكومة بإصدار هذه اللوائح بإقراره لقانون التفويض، وتنتهي بمرحلة الرقابة الحقيقية المتمثّلة في التصديق، حيث يبدي فيها البرلمان رأيه في اللوائح التفويضية[٤].

والمرحلة الأولى لهذه الرقابة تقع على قانون التفويض، وهي ما يعرف بالرقابة السابقة أي قبل إصدار اللوائح. وذلك حين تتقدم السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الدولة أو الحكومة حسبما هو معمول به في كل بلد بمشروع قانون تفويض يطلب فيه من السلطة التشريعية السماح له بإصدار هذه اللوائح[٥]. حيث يتأكد البرلمان من تحديد موضوعات التفويض والأسس التي تقوم عليها اللوائح التفويضية المزمع إصدارها، ومدى توفر الظروف التي تتطلب اللجوء إلى هذا الإستثناء، والهدف الذي يفترض تحقيقه منه؛ بالإضافة إلى تحديد مدة التفويض التي يجب أن تكون معقولة ومناسبة لتحقيق الهدف[٦].

أما الرقابة على اللوائح التفويضية، فإنها تأتي في المرحلة الثانية لذا سميت بالرقابة اللاحقة، أي يقوم بها البرلمان بعد إصدار السلطة التنفيذية للوائح التفويضية وعرضها عليه وفقا للشروط الواردة في قانون

---

٢ ـ محمود محمد حافظ، **القضاء الإداري ـ دراسة مقارنة**، الطبعة السابعة، دار النهضة العربية، عام ١٩٧٩، ص٧٣.

ـ فؤاد العطار، مرجع سابق، ص٩٠.

٣ ـ سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص٤٥.

٤ ـ أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص٢٨٤.

٥ ـ سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص٤٥ـ ٤٦ و ٣٠٨ .

٦ ـ أنظر بهذا الخصوص المبحث الثاني من الفصل الأول فيما يتعلق بمن له حق طلب التفويض من البرلمان .

١ ـ أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص٢٨٢. ـ سعيدي فرحات،التشريع المفوض والمنافس في الجزائر منذ ١٩٦٣، مرجع سابق، ص١٣١.

التفويض ليتخذ ما يراه متفقاً وأحكام الدستور، وتتم هذه الرقابة عن طريق تصديق البرلمان على اللوائح الصادرة بعد ايداعها ليعلم بما اتخذ من قرارات خلال مدة التفويض، وكل ما من شأنه أن يوضّح كل تصرفات الحكومة أثناءها. وهذا ما يثبت أنّ عملية الإيداع ليست مجرّد إجراء شكلي لا فاعلية له، فهو تعبير من المفوَّض له عن إرادة واضحة للخضوع للرقابة البرلمانية، بتبرير وتفسير كل ما قام به في نطاق المشروعية، ممّا يوجب بعدها أن يفصح البرلمان عن رأيه فيها[١].

ولقد تضمنت المادة ٣٨ من الدستور الفرنسي النص على دور البرلمان في رقابة هذه اللوائح، حيث جاء فيها: "...أنها تصبح لاغية إذا لم يعرض مشروع القانون الخاص بإقرارها على البرلمان قبل نهاية المدة المحددة في قانون التفويض". كما أنّ الغرض من هذه الرقابة يمكن في تحديد مدى موافقة الأوامر بمراسيم للنصوص الدستورية ولقانون التفويض للحد من أي تعسف في استخدام هذه الاختصاص الإستثنائي.

ونلاحظ أن عدم عرض اللوائح يترتب عليه إلغاؤها وإنهاء ما ترتب عنها من آثار، ويشترط أن يكون هذا العرض قبل انتهاء مدة التفويض حتى يقدّر البرلمان مدى تطبيقها لما هو وارد في قانون التفويض، أما إذا أودعت الحكومة هذه اللوائح، فللبرلمان بعد مناقشته لمشروع قانون التصديق أن يوافق عليه أو يرفضه، فإذا كانت المصادقة من طرف البرلمان، يكون قد أكد القوة القانونية التي اكتسبتها الأوامر التفويضية أثناء مدة التفويض وتصبح قوانين عادية لا تلحقها رقابة المشروعية، وتخضع لرقابة الدستورية بعدها، وإذا لم يوافق البرلمان عليها، فإنها تعتبر لاغية[٢].

ولقد وقع خلاف فقهي بخصوص الإلغاء، هل يكون بأثر رجعي أم بأثر مستقبلي فقط؟ فذهب بعض الفقه[٣] إلى أن أثر زوال اللوائح التفويضية يمتد فقط إلى المستقبل وليس من تاريخ إصدارها. بمعنى أن الآثار التي رتبتها اللوائح قبل إلغائها تبقى قائمة، وذلك منذ إصدارها إلى أن تنتهي المدة المحددة لعرضها على البرلمان. وتحتفظ اللوائح بطبيعتها الإدارية قبل مرحلة التصديق، وعليه تكون قابلة للطعن فيها أمام القضاء الإداري. ويُرجع أصحاب هذا الإتجاه موقفهم إلى أنّ الأثر الرجعي استثناءً، لا يترتب إلاّ بنص صريح.

---

١ ـ سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص٤٨.

٣ ـ سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، المرجع نفسه، ص٣١١.

١ ـ .Debbasch ذكر لدى أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص٣٤٠.

وذهب جانب آخر من الفقه، وعلى رأسهم دوجي إلى أن زوال هذه اللوائح لا يجوز أن يكون على المستقبل دون أثر رجعي، ما عدا الحقوق الشخصية المكتسبة[١]. إلاّ أنّ هذا القول مستبعد، كون المشرع الدستوري الفرنسي لو أراد أن يترتب الإلغاء بأثر رجعي لأفصح عن ذلك صراحة.

وأرجح الرأي الأول ، كون أنه لا يجوز إلغاء ما ترتب على اللوائح التفويضية من آثار في وقت كانت هذه اللوائح نافذة وتتمتع بقوة القانون. بالإضافة إلى وجوب أن يكون ذلك بنص صريح ، ومتى عرضت اللوائح التفويضية على البرلمان وتم التصديق عليها، فإنه لا يحق للحكومة أن تعدّل فيها أو تلغيها، لأنها تصبح بمثابة قانون لا يعدّل ولا يلغى إلا بقانون[٢].

وهناك حالة أخرى اختلف الفقه بشأنها كذلك، وهي إذا ما سكت البرلمان عن التصديق ولم يفصح عن موقفه من اللوائح، بمعنى أنه اتخذ موقفاً سلبياً، منهم من رأى أنّ صمت البرلمان يفسّر على أنّه إلغاء للوائح التفويضية، لأنّ التصديق عليها شرط أساسي حتى تأخذ اللوائح شكل القوانين. وفريق آخر يعتبر صمت البرلمان نوعاً من التصديق الضمني على اللوائح التفويضية. أما فريق ثالث يجد أنّ البرلمان يجب أن يتخذ موقفاً إيجابياً بشأن لوائح التفويض؛ وعليه تبقى هذه الأوامر سارية المفعول إلى أن ينظر فيها البرلمان، وتبقى إلى غاية ذلك عبارة عن قرارات إدارية خاضعة لرقابة مجلس الدولة[٣].

وأعتقد أنّ صمت البرلمان عن التصديق يفترض تفسيره برفض اللوائح التفويضية. وذلك حتى يمكن منع السلطة التنفيذية من التعسف في استعمال سلطتها وتتمادى في استعمال اللوائح التفويضية في غير محلها الذي وجدت لأجله.

وبالنسبة للمادة ١٠٨ من دستور المصري لعام ١٩٧١، فقد تضمنت النص على الرقابة البرلمانية، وجاء فيها أنه يجب عرض اللوائح التفويضية(قرارات لها قوة القانون) على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض، وإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون، وهو ما لم يكن واردا في الدساتير السابقة، إذ لم يكن شرطاً تقديم اللوائح للتصديق عليها.

ويتضح من نص المادة أنه ينبغي على السلطة التنفيذية تقديم اللوائح التفويضية للبرلمان صاحب الوظيفة التشريعية الأصيل، من أجل مناقشتها وتحديد مدى التزامها بالقواعد التي وضعها في قانون التفويض، وذلك في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض، والذي يعني انتهاء الرخصة الممنوحة للسلطة التنفيذية، ليقرّر بعدها المجلس ما يراه مناسباً بشأنها[٤]. إذ عليه أن يتفحّص ما إذا كان هناك ضرورة،

---

٢ - Duguit , traite de droit constitutionnel , Op . Cit . P. 785.

٣ ـ أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص٣٤٢.

٤ ـ أحمد سلامة بدر، المرجع نفسه، ص٣٤٣ـ ٣٤٤.

١ ـ مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري ومبادىء الانظمة السياسية، مرجع سابق، ص٦٢٠.

وحدثت ظروف إستثنائية تتطلب اتخاذ مثل هذه الإجراءات. وأيضًا مدى التزام رئيس الجمهورية ـ وهو المخول بإصدار اللوائح التفويضية ـ بالقيود والشروط الواجب توفرها من أجل صحة هذه القرارات التي تتمتع بقوة القانون. لأنّ توسّع رئيس الجمهورية في هذا الإختصاص خارج ما هو وارد في القانون يعتبر اعتداءً على السلطة التشريعية. وفي حالة ما إذا وجد مجلس الشعب أنّ هذه القرارات قد انحرفت عمّا هو محدد لها، أو اعتمدت أسساً على خلاف ما وضع لها؛ فإنّ له أن يرفض التصديق عليها ومن ثمّ زوال ما كان لها من قوة القانون[١].

غير أنّ الواقع العملي يختلف، إذ يحدث عدم التزام رئيس الجمهورية بعرض اللوائح على مجلس الشعب في أول اجتماع له. مثل ما حدث بخصوص عرض موضوع مد التفويض لرئيس الجمهورية في إصدار قرارات لها قوة القانون على المجلس، من أجل استمرار العمل بالقانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٧٢، من تاريخ انتهاء السنة المالية عام ١٩٧٦ إلى نهاية السنة المالية لسنة ١٩٧٧، أو إلى إزالة آثار العدوان أيهما أقرب. وذهب أحد أعضاء مجلس الشعب إلى القول بأن مدة التفويض التي كان مسموحًا خلالها لرئيس الجمهورية بإعمال نص المادة ١٠٨، وذلك أثناء تطبيق القانون رقم ٢٩ سنة ١٩٧٢ تنتهي بنهاية السنة المالية سنة ١٩٧٦، ونهاية التفويض مر عليها قرابة أربعة أشهر. ورغم أنّ المجلس عقد أكثر من ثلاثين جلسة إلاّ أنّه لم يتم عرض القرارات الصادرة عليه، ممّا يفترض زوال ما لها من قوة القانون بحكم الدستور. إلاّ أنّه ظهرت آراء معارضة؛ وانتهت بعدها المناقشات لصالح الحكومة دون أن تعرض القرارات في أول اجتماع للمجلس[٢].

أما فيما يتعلّق بالأثر المترتب على عدم عرض اللوائح التفويضية، أو عرضها وعدم موافقة البرلمان عليها؛ نلاحظ أنّ المشرّع اكتفى بالإشارة إلى زوال ما كان للقرارات من قوة القانون، ولم يوضّح إذا كان ذلك بأثر رجعي أو ابتداءً من تاريخ تقرير الزوال.

وهذا ما جعل الفقهاء ينقسمون إلى فريقين[٣]: الأول ويمثل الأغلبية، يجدون أن زوال ما للقرارات بقوانين من قوة القانون يكون بالنسبة للمستقبل فقط ، وتبقى الآثار المترتبة عنها منذ صدورها قائمة ومشروعة. وهم يستندون في ذلك إلى أن المشرع الدستوري لو كان يريد أن يكون زوال قوة القانون للوائح التفويض بأثر رجعي لكان صرّح بذلك في نص المادة ١٠٨، مثل ما فعل بخصوص لوائح الضرورة في المادة

---

٢ ـ سمير عبد القادر، السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة ومدى الرقابة عليها، مرجع سابق، ص٦٨٥.

١ ـ أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص٢٥٨. مأخوذ عن مضبطة مجلس الشعب، الجلسة التاسعة والثلاثون، الفصل التشريعي الثاني، دور الإنعقاد العادي الأوّل بتاريخ ١٩٩٧/٤/١٣، ص٤٩٢٦ وما بعدها.

٢ ـ مشار إليه لدى أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، المرجع نفسه، ص٢٦٠.

١٤٧ التي نصت صراحة على ذلك[١]، أما أنه سكت عن ذلك، فدليل على أن أثر زوال قوة القانون عن اللوائح التي لم تعرض أو التي عرضت ولم يوافق عليها، يكون على المستقبل فقط[٢].

والفريق الثاني الذي يمثل بعضًا من الفقه[٣]، يرى أنه يمكن زوال قوة القانون بأثر رجعي إذا تضمن قانون التفويض بنفسه النص على ذلك، وأيضا إذا قرر البرلمان ذلك عند عرض اللوائح عليه، على أن يوافق أغلبية أعضائه على هذا الموقف؛ وذلك تطبيقا للمادة ١٨٧ من الدستور[٤]. أو إذا صدر حكم من القضاء الإداري بإلغاء اللوائح التفويضية لعدم مشروعيتها باعتبار أن أثر هذا الحكم لا يقتصر على زوال قوة القانون عن اللائحة التفويضية، بل يمتد إلى إلغاء اللائحة نفسها بما ترتب عليها من آثار.

وأرى هنا أن زوال قوة قانون اللوائح بأثر رجعي لا يكون إلا بنص صريح، خاصة وأنه سبق للمشرع أن تعرض لحالة مماثلة لدى تناوله للوائح الضرورة إلا إذا أراد مجلس الشعب ذلك، ووسيلته حينها إصدار قانون بأغلبية أعضائه وفقاً للمادة ١٨٧ من الدستور.

وفي حالة ما إذا وجد البرلمان أنّ اللوائح التفويضية خاضعة لما جاء في قانون التفويض وتتفق معه صدّق عليها وصارت قوانين عادية. ولكن لم يرد في النص الدستوري الأثر الذي يترتب على صمت البرلمان عن اتخاذ موقف واضح من اللوائح المعروضة عليه، وكيف يمكن تفسير ذلك. فكان هذا الأمر محل خلاف فقهي كذلك، فهناك من يرى أنّ اللوائح تظل قائمة تحتفظ بقيمتها التشريعية كاملة وذلك استناداً لنص المادة ١٠٨ التي حددت الحالتين اللتين يزول فيهما عن القرارات بقوانين ما كان لها من قوة القانون وهما: ألاّ تعرض اللوائح على المجلس، أوأن تعرض عليه لكن يرفض المجلس الموافقة عليها، وبالتالي تبقى فيما عدا هاتين الحالتين محتفظة بما لها من قوة[٥].

والبعض الآخر يرى أن مصير اللوائح التفويضية أمام صمت مجلس الشعب، هو زوال ما لها من قوة القانون من تاريخ انقضاء المدة المحددة، لأنّه يجب على البرلمان خلال هذه المدة أن يصدق على اللوائح.

---

٣ ـ وجاء في المادة ١٤٧ من الدستور المصري الحالي: "...فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، وإذا عرضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب على آثارها بوجه آخر".

٤ ـ مشار إليه لدى مصطفى أبوزيد فهمي، الدستور المصري ومبادىء الانظمة السياسية، مرجع سابق، ص٦٢٠.

٥ ـ منهم سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص٢٧٥. مشار إليه لدى أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، المرجع نفسه، ص٢٦٠.

٦ ـ وتنص المادة ١٨٧ من دستور ١٩٧١ على : "لا تسرى أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبلها. ومع ذلك يجوز في غير المواد الجنائية النص في القانون على خلاف ذلك بموافقة أغلبية أعضاء مجلس الشعب".

١ ـ مشار إليه لدى مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري ومبادىء الانظمة السياسية، مرجع سابق، ص٦٢٠.

وإذا انقضت دون أن يتم التصديق اعتبر ذلك قرارا بالرفض، إلاّ أن الغالب هو عدم تحديد فترة معينة يتوجب خلالها تصديق المجلس على لوائح التفويض، لذلك تبقى محتفظة بقوتها القانونية، ما دام المجلس لم يلغ قانون التفويض[١]، وأجد هنا أنّ على المشرع الدستوري المصري الفصل في هذا الأمر، إمّا بالموافقة أو الرفض. لأنّ السكوت يفتح مجالاً لتراخي البرلمان في البت بتلك القرارات.

ولم يختلف الأمر كثيرًا بالنسبة للدستور الجزائري لعام ١٩٦٣ الذي ساير الدول الأخرى في ضرورة عرض الأوامر التشريعية على البرلمان ليمارس حقّه في الرقابة عليها، وأورد في المادة ٥٨ أنّ الأوامر التشريعية المتخذة استناداً لهذا الإختصاص يجب أن تعرض على المجلس الوطني للمصادقة عليها في أجل ثلاثة أشهر. وهذا بخصوص الرقابة اللاحقة كما سبق وأشرنا، لأنّ الرقابة السابقة والتي تطرقنا لها تخصّ قانون التفويض.

البرلمان على اللوائح تكون بعرضها عليه، ليقوم بمناقشتها ويتخذ ما يراه مناسبًا بشأنها؛ ويقدّر اتفاقها وأحكام الدستور؛ لأنّه لا يكفي أن يكون قانون التفويض ملائمًا لحاله وإنما اللوائح كذلك.
ولقد قيّد الدستور رئيس الجمهورية بوجوب عرض الأوامر التشريعية في مدة ثلاثة أشهر لكي يصادق عليها المجلس الوطني. ولكن النص لم يوضّح الآثار التي تترتب على عدم عرض هذه الأوامر على المجلس، والمصير الذي تؤول إليه. وأيضًا في حالة ما إذا عرضت تلك الأوامر ولم يصادق عليها البرلمان، نلاحظ أنّ المادة ٥٨ لم تلزمه بمدة محددة لذلك، وقد تستمر طويلاً من غير تصديق أو اعتماد؛ ولم تشر إلى أثر رفض التصديق على الأوامر، خلافًا لما جاء في الدستورين المصري والفرنسي الذي يفترض أن المشرع الدستوري الجزائري قد اقتبس منه أحكامه.

وبالرجوع إلى ظروف وضع الدستور الجزائري لسنة ١٩٦٣ بعد الإستقلال، نجد أن الحكومة كانت هي الهيئة المشرعة على حساب المجلس الوطني التأسيسي[٢]. وجاءت نصوص الدستور ومن بينها المادة ٥٨ مؤكدة لذلك. إذ يبدو واضحا من خلال إغفاله الإشارة إلى مصير الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في حال لم يقدمها للتصديق في الوقت المحدد أو أنه قدمها ولكن سكت عنها البرلمان، أنه ترك المجال مفتوحاً أمامه دون تقييد، يتصرف وفق سلطته التقديرية. وأمام صمت الدستور على تنظيم هذه

---

٢ ـ أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص٢٥٦.

١ ـ عبد الله بوقفة، القانون الدستوري، تاريخ ودساتير الجمهورية الجزائرية، مرجع سابق، ص٦٢ .

الحالات بنص صريح، لا بد أن يقوم البرلمان برقابة الأوامر المتخذة ومدى ملائمتها مع أحكام الدستور؛ لتحقيق المصلحة العامة[١].

وبعد ما تناولنا الجوانب التي يمكن أن تحيط بها الرقابة البرلمانية للتفويض التشريعي، نجد أنّها تكون ذات أهمية إذا طبقت في أجواء من الديمقراطية. حيث تكون أصوات النواب تعبّر بحق عن الجماهير التي يمثلونها، من أجل اتخاذ القرارات المهمة المتعلقة بمصلحة البلاد وليس لحسابات حزبية ضيقة. ولا تكون لرقابة البرلمان أية أهمية إذا كانت مجرد إجراء شكلي، يحظى فيه الرئيس دومًاً بالموافقة على كل ما يتخذه من أوامر وتدابير أو إجراءات بأغلبية أصوات النواب، الذين يمثلون دومًا الأحزاب الحاكمة، وبالخصوص في الدول العربية.

وبناءً على ما سبق، أرى أنّ عدم فاعلية الرقابة البرلمانية يعود إلى أنّ الدستور في النظم محل الدراسة لم يحرص على تصديق البرلمان على اللوائح المعروضة أمامه صراحة، وإنّما اكتفى بعرضها عليه أو بإيداعها. لتبقى بعدها حبيسة المكاتب والأدراج، ممّا يفقد هذه الرقابة إيجابيتها. بالإضافة لضرورة تحديد مدة يتم خلالها التصديق على هذه اللوائح، وعدم الإكتفاء كذلك بتحديد مدة العرض أو الإيداع.

المطلب الثاني: رقابة الرأي العام

بعد أن استعرضنا موضوع رقابة البرلمان للتفويض التشريعي، نتطرق للنوع الثاني من الرقابة السياسية التي يمكنها أن تلعب دوراً في رقابة دستورية اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية بتفويض من البرلمان. وتتمثل هذه الرقابة في سلطة توضيح مدى تقبل الجماعة أو الشعب للقرارات الصادرة بشأن تنظيم الحريات والأمور المتعلقة بسير الشؤون الإدارية.

فلقد صاحب تطور المجالات السياسية والإقتصادية والإجتماعية ظهور هيئات مختلفة تهدف للدفاع عن المشروعية وحسن سير عمل الإدارة؛ ولم يعد البرلمان وحده من يعبّر عن إرادة الشعب ومراقبة أعمال السلطة الإدارية، بل صار لوسائل الإعلام من صحافة وإذاعة وتلفزيون، وكذا الأحزاب والنقابات والجمعيات، الدور الكبير في تمثيل الرأي العام، وممارسة الرقابة السياسية على نشاطات الحكومة. وتختلف أهمية وقوة تأثير هذه الرقابة وفق طبيعة النظام السياسي، فرقابة الرأي العام تظهر فعاليتها في الأنظمة الديمقراطية[٢].

---

٢ ـ سعيدي فرحات، التشريع المفوض والمنافس في الجزائر منذ ١٩٦٣، مرجع سابق، ص١٣٦.

١ ـ فاروق أحمد خماس، **الرقابة على أعمال الإدارة**، ص٦٨.

فوسائل الإعلام المختلفة تتعرّض لكل ما هو مرتبط بالفرد والدفاع عنه، إذ تقع عليها مسؤولية كبيرة في رقابة الجهاز الإداري للدولة، بإبراز المشاكل التي تواجه المواطن من جراء الأعمال الإدارية؛ بتناولها للموضوعات التي لها تأثير على الشعب واستطلاع آراء المواطنين حولها، وتبيان وجهات نظرهم بنشر شكاويهم وتظلماتهم في الصحف[١].

وهي تمارس دورًا رقابيًا مهمًّا على مشروعية وملائمة قرارات الإدارة، عن طريق كشف وبيان التجاوزات وصور الإنحراف في استعمال السلطة، ومطالبتها بإيجاد الحلول المناسبة وتحسين أدائها، فتصل بعض المقالات الصحفية إلى مطالبة الجهة المختصّة باتخاذ الإجراءات اللازمة للمحافظة على مبدأ المشروعية [٢].

إلاّ أنه لا يمكن إدراج كل وسائل الإعلام ضمن أجهزة الرقابة. إلاّ ما كان منها يهدف إلى تشخيص سلبيات النشاط الإداري بغرض معالجتها وتلافيها مرة أخرى، دون أن يكون هناك هدف آخر خفي[٣].

أمّا الأحزاب فتعدّ وسيلة أساسية وضرورية لتشكيل الرأي العام. ويكون دورها في الرقابة قائماً على مشاركتها في الحياة السياسية كجهة معارضة؛ مع العلم أنّ هذه الأحزاب تمثل جماهير واسعة منتظمة في صفوفها؛ وهم يتوزعون بين مختلف الأجهزة الإدارية وبين أفراد الشعب. ممّا يسمح بالتعرف عن كثب على الأخطاء والتجاوزات، ومحاولة معالجة الأمر قبل استفحال هذه الأخطاء ويصعب معالجتها بعد ذلك[٤]، كما يقوم الشعب من خلال الأحزاب بانتقاد سياسة الحكومة وإجراءاتها. وذلك بتبيان نقاط الضعف فيها وكشف الخلل إن كان موجوداً في تنفيذ أي من المشاريع. وتتّبع ذلك بواسطة نوابها في البرلمان أو الصحف التي تصدرها؛ للمطالبة بتصحيح الأوضاع وتدارك المخالفات للمحافظة على المصلحة العامة[٥]؛ وتعدّ رقابة الأحزاب أحيانًا فعّالة ومهمة، نظرًا لما تملكه من إمكانيات مالية وكوادر فنية متنوّعة ومتعددة تساعد في معرفة الحقيقة، ومناقشتها موضوعيًا[٦].

كما يمكن للأفراد المشاركة بطريقة أخرى في رقابة الأعمال الإدارية، من خلال الإنخراط في الجمعيات والنقابات لتسليط الضوء على تجاوزات وانحرافات الإدارة، والمطالبة بحقوق المتضررين[٧].

---

٢ ـ عبد الغني بسيوني، القضاء الاداري، مبدأ المشروعية، مرجع سابق، ص٦٦.

٣ ـ علي خطّار شطناوي، **القضاء الإداري الأردني**، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، ١٩٩٥، ص١٦٤.

1 ـ فاروق أحمد خماس، الرقابة على أعمال الادارة، مرجع سابق، ص٧٠.

2 ـ فاروق أحمد خماس، الرقابة على أعمال الادارة، مرجع سابق، ص ٧٣.

3 ـ عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الاداري ، مبدأ المشروعية، مرجع سابق، ص٦٤.

4 ـ علي خطار شطناوي، القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص١٦٤.

5 ـ فاروق أحمد خماس، الرقابة على أعمال الادارة، مرجع سابق، ص٦٩.

ورقابة الرأي العام للتفويض التشريعي تظهر من خلال ما تتناوله الأحزاب بالمناقشة للقوانين المعروضة على الهيئة التشريعية بواسطة نوابها. وأيضا بواسطة صحفها ومواقعها الإلكترونية، وكذا وسائل الإعلام المستقلة التي تقوم بمتابعة كل ما يطرأ على الساحة الوطنية ويمس مصلحة الأمة.

ففي مصر مثلاًًًً، بمناسبة موافقة مجلس الشعب في شهر مارس ٢٠٠٩ على مشروع قانون بمد العمل بقانون التفويض رقم ٢٩ لسنة ١٩٧٢ والمعدل بالقانون رقم ١٤٦ لسنة ١٩٨١، والذي يقضي بتفويض رئيس الجمهورية بإصدار قرارات لها قوة القانون في مجال التسليح. فقد تباينت مواقف الأحزاب بشأنه، فكان أن تعرضت مواقع مختلفة على الأنترنت لما دار من نقاش بين النواب حول دستورية القانون وعدمها، وعن توفر المبررات والظروف بشأن جواز اللجوء للتفويض التشريعي أم عدم جوازه[١]؛ إلى جانب تناول صحف مختلفة للموضوع، بعرض مواقف المعارضة وتبريرات السلطة. إذ شككت أحزاب المعارضة في دستورية مد قانون التفويض لرئيس الجمهورية في عقد صفقات أسلحة سرية، واعتبرت التفويض افتئاتًا على المادة ١٠٨. وأكّدت الأطراف الموافقة على التفويض أن عملية تسليح القوات العسكرية أمر يستوجب السرعة والمرونة والسرية التامة في اتخاذ القرارات، كما أن مبررات التفويض ما زالت قائمة[٢].

وكل ذلك بغرض التأثير على المواطن بدفعه لإتخاذ موقف معيّن تجاه قضية معينة. ولكن يبقى ذلك خاضعا لدرجة وعي الشعب وقناعاته.

وتظهر أهمية رقابة الرأي العام في الدول الديمقراطية التي تحترم حقوق الإنسان وحرياته، وتعمل على الوصول إلى آرائه وتطلّعاته من خلال استطلاعات الرأي العام؛ من أجل تقييم ملائمة ومشروعية أعمال الإدارة لإتخاذ القرار المناسب. كما تستهدف في بعض الأحيان منع اتخاذ بعض القرارات، نظرًا لعدم مشروعيتها أو ملائمتها؛ فتقع رقابة الرأي العام على القرار الإداري مثلاً قبل صدوره، ويعبّر مسبقًا عن وجهة نظره إذا رأى أنّه معيب. فيكون عندها على صاحب الإختصاص إعادة النظر في عمله، والقيام به على الوجه المناسب[٣].

---

1 ـ مواقع على الأنترنت: موقع barlman.com، موقع إخوان أون لاين

http://www.ikhwanonline.com/Article.asp?ArtID=46759&SecID=251

الموقع الرسمي للحزب الوطني الديمقراطي.

2 ـ مواقع صحفية على الأنترنت: ـ موقع دار أخبار اليوم، ـ الموقع الرسمي لجريدة بر مصر، ـ موقع shohood.net .

3 ـ علي خطار شطناوي، القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص١٦٤.

لذا أعتقد أنّ مدى النضج والفهم لدى الرأي العام، والذي يلعب الوعي والمستوى الثقافي دورًا مهمًّا في تحديده، يؤثر على تصرفات السلطة الإدارية بشكل كبير. بحيث كلّما كانت درجة وعي الأفراد عالية، وردود أفعالهم إيجابية بخصوص ما يتخذ من إجراءات وتدابير تمس بحرياتهم وحقوقهم، وكذا المصلحة العامة. بحيث يقومون بمتابعة ومراقبة كل ما يمسّ مصالحهم؛ فإنّ انحراف أو تعسّف الإدارة في استعمال سلطتها يقل؛ لأنها تدرك أنّ هناك من يراقبها، وإذا لم يكن الرأي العام ناضجًا بما فيه الكفاية، ودرجة الوعي ليست بالقدر المطلوب، فإنّ ما يحدث هو العكس.

ورغم الأهمية التي تلعبها الرقابة السياسية في الحد من تعسف السلطة ومخالفة أحكام الدستور؛ إلا أنّ هناك من يرى أنها غير فعالة، باعتبار البرلمان سلطة سياسية لا يمكنه أن يتدخل مباشرة في عمل السلطة التنفيذية، ولا يقرر بنفسه توقيع جزاء مباشر كالإلغاء أو التعويض إذا ما خالفت الحكومة حكم القانون[١]. وتبقى فعاليتها نسبية وفق النظام المتبع في كل دولة وتخضع لدرجة الوعي في كل مجتمع، بالإضافة إلى أنّ الإعتبارات الحزبية كثيرًا ما تؤدي إلى تعطيل هذه المهمة.

ونخلص في الأخير، وبعد ما قلناه عن الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية بصفة عامة، والتفويض التشريعي بصفة خاصة؛ إلى أنّه لا يمكن الإستغناء عن هذا النوع من الرقابة، رغم عدم تأثيرها مباشرة على أعمال الإدارة. لأنها تساهم بشكل كبير في تشخيص التعسّف والإنحراف في استعمال السلطة، وكذا التجاوزات بخصوص شروط التفويض مما يلقي الضوء عليها، ويضعها أمام الرقابة القضائية.

1 ـ محسن خليل، **مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري**، مطبعة التوني، الإسكندرية، عام١٩٩٣، ص٦٩ .

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على التفويض التشريعي

رأينا مما سبق، أن الرقابة السياسية على التفويض التشريعي، ولا سيما منها الرقابة البرلمانية بصفة خاصة؛ رغم أهميتها لم تكن كافية لتشمل كافة جوانب التفويض. ولقد أوضحنا في المبحث الأول أن اللوائح التفويضية لا تكتسب صفة القوانين إلا بعد عرضها على البرلمان والمصادقة عليها. وتعتبر في هذه الأثناء قرارات إدارية تخضع للرقابة القضائية.

والرقابة القضائية على أعمال السلطات الإدارية هي الرقابة التي تباشرها المحاكم القضائية على اختلاف أنواعها، ووفق ما يقرّره الدستور في كل دولة؛ وذلك بهدف حماية حقوق الأفراد من تعسف الإدارة إذا تجاوزت أو أساءت استعمال سلطتها، وإجبارها على احترام القواعد الدستورية، واتّباع ما يقرّره القانون. ويكون ذلك عن طريق تحريك الدعاوى والطعون القضائية المختلفة ضد أعمال السلطات الإدارية غير المشروعة. والرقابة القضائية أكثر أنواع الرقابة فاعلية في الدولة، من حيث الحياد والموضوعية والعدالة، ومن حيث القدرة على التعرف على أوجه الخطأ والصواب في العمل موضوع الرقابة[1].

كما يتمتع أعضاء السلطة القضائية بالخبرة والدراية القانونية واحترام القانون والحيدة، والكفاية مما يضمن حماية حقوق المتقاضين من اعتداءات الإدارة؛ وهم بطبيعة وظيفتهم يؤمنون بمبدأ المشروعية[2].

أما بالنسبة للرقابة على التفويض التشريعي، فإنها تمثل حافزًا للبرلمان نفسه لكي يؤدي دوره كاملاً من أجل إحترام مبررات التفويض وحدوده وشروطه الدستورية[3].

وتتناول الرقابة القضائية على التفويض التشريعي جانبين: الأول يتمثل بمراقبة دستورية قانون التفويض لضمان عدم مخالفته أحكام الدستور بصفة عامة، والواردة في المواد المتعلقة بالتفويض بصفة خاصة. والثاني يتمثل بمراقبة مشروعية اللوائح التفويضية من أجل التأكّد من تقيّدها بكل ما يتطلبه قانون التفويض من شروط وقيود، وسنناقش هذين الجانبين في المطلبين الآتيين.

---

١ ـ محمود محمد حافظ، القضاء الاداري، مرجع سابق، ص٧٥. ـ عوابدي عمار، **عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ١٩٨٢، ص٢٤- ٢٥.

٢ ـ فؤاد العطار، القضاء الإداري، دراسة مقارنة لأصول رقابة القضاء على أعمال الإدارة وعمالها ومدى تطبيقاتها في القانون الوضعي، مرجع سابق، ص٩٦- ,٩٨.

٣ ـ أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص٢٨٦.

المطلب الأول: الرقابة على دستورية التفويض التشريعي

تقتضي الرقابة على دستورية القوانين وكذا اللوائح الخضوع لنصوص وأحكام الدستور، وعدم الإعتداء على المبادئ العامة التي تحكمه؛ بهدف ضمان وحماية حقوق الأفراد وحرياتهم. بحيث يعد العمل المخالف للدستور باطلا، واجب الإلغاء.

وقد اختلف المشرع الدستوري في النظم المقارنة حول الجهة التي تسند لها مهمة رقابة الدستورية. فأخذ الدستور الفرنسي بالرقابة بواسطة هيئة سياسية، وكذلك سار الدستور الجزائري على خطاه مع الإختلاف في التشكيل[١]، في حين أسند الدستور المصري رقابة دستورية القوانين لهيئة قضائية، باعتبارالرقابة على دستورية القوانين مسألة قانونية بحتة، تتمثل في البحث عن مدى مطابقة القانون لأحكام الدستور[٢].

الفرع الأول: رقابة دستورية التفويض التشريعي في فرنسا

وفقًا لدستور الجمهورية الخامسة، الذي عمل على تقوية السلطة التنفيذية، حيث غيّر مجال اللائحة والقانون؛ فبعد أن كان مجال القانون هو الأصل واللائحة هي الإستثناء صار العكس. وتحدد اختصاص البرلمان التشريعي على سبيل الحصربموجب المادة ٣٤ من الدستور، والمواضيع الأخرى التي لا تدخل ضمن مجال القانون تكون من اختصاص اللائحة[٣]. ولضمان ذلك وضع المشرع الدستوري وسائل للدفاع عن مجال اللائحة والقانون، والتي جاءت في كل من المادتين ٣٧ و ٤١ من الدستور[٤].

---

١ ـ تنص المادة ٥٦ من الدستور الفرنسي على أنه: " يتألف المجلس الدستوري من تسعة أعضاء تدوم ولايتهم تسع سنوات، ولا تكون قابلة للتجديد. يجدد ثلث أعضاء المجلس الدستوري كل ثلاث سنوات. يعين رئيس الجمهورية ثلاثة أعضاء، ورئيس الجمعية الوطنية ثلاثة أعضاء، ورئيس مجلس الشيوخ ثلاثة أعضاء.

لرؤساء الجمهورية السابقين العضوية بقوة القانون في المجلس الدستوري مدى الحياة، زيادة على الأعضاء التسعة المنصوص عليهم أعلاه.

يعين رئيس الجمهورية رئيس المجلس الدستوري الذي يكون صوته مرجحًا في حالة تساوي عدد الأصوات".

ـ وتنص المادة ٦٣ من الدستور الجزائري على: " يتألف المجلس الدستوري من رئيس المحكمة العليا، ورئيسي الحجرتين المدنية والإدارية في المحكمة العليا، وثلاثة نواب يعينهم المجلس الوطني، وعضو يعينه رئيس الجمهورية.

أعضاء المجلس الدستوري ينتخبون رئيسهم الذي لا يملك صوتًا زائدًا".

٢ ـ فؤاد العطار، القضاء الإداري، دراسة مقارنة لأصول رقابة القضاء على أعمال الإدارة وعمالها ومدى تطبيقاتها في القانون الوضعي مرجع سابق، ص٩٩.

٣ ـ علي السيد الباز ، **الرقابة على دستورية القوانين في مصر، دراسة مقارنة**، دار الجامعات المصرية، عام ١٩٧٨، ص٧١.

٤ ـ سهيلة دبياش، **المجلس الدستوري ومجلس الدولة**، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، الجزائر، عام ٢٠٠٠-٢٠٠١، ص ١٢٤.

وكما سبق وأشرنا، لم يسنِد الدستور الفرنسي مهمة رقابة دستورية القوانين لهيئة قضائية، إنما خص بها هيئة سياسية، تتمثل في المجلس الدستوري، وقد أثبت فاعلية كبيرة في رقابته لدستورية القوانين، وكذا حرصه الشديد على حماية الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين إزاء القوانين التي قد تمس أو تقيد تلك الحريات[1].

لكن اختلف الفقه بخصوص الطبيعة القانونية للمجلس الدستوري، حول ما إذا كان فعلاً هيئة سياسية أو قضائية. فذهب بعض الفقه إلى اعتبار المجلس هيئة سياسية بالنظر إلى طريقة تشكيله، والإختصاصات الممنوحة له؛ بينما أكد البعض الآخر، وهم من يمثلون الأغلبية أنه هيئة قضائية، وأنّ طريقة تعيين أعضائه لا تفسّر طبيعته السياسية. وقالوا أنّ أحكامه تتمتع بقوة الشيء المقضي به، وتلتزم كل السلطات باحترامها. كما استندوا لأحكام مجلس الدولة ومحكمة النقض، وحتى المجلس الدستوري نفسه، والتي أكدت أنّ المجلس الدستوري جهة قضائية[2].

وينعقد اختصاص المجلس الدستوري في مجال فحص دستورية القوانين، بالنسبة للقوانين التي يقر البرلمان مشاريعها قبل إصدارها، وهو ما يعرف بالرقابة السابقة أو الوقائية؛ من أجل تقرير ما إذا كان القانون دستورياً أم لا[3]؛ ويكون ذلك بالإعتراض على مشاريع القوانين المخالفة للدستور لمنع صدورها، بهدف تجنب النتائج السلبية التي تترتب عنها[4].

ولقد حدّد المشرع الدستوري الجهات التي يجوز لها طلب مراقبة مدى دستورية القوانين من المجلس الدستوري بنص المادة (٢\٦١)، وهم كل من رئيس الجمهورية، الوزير الأول، رئيس الجمعية الوطنية، ورئيس مجلس الشيوخ. وأضاف في التعديل الدستوري لسنة ١٩٧٤ أنه يحق كذلك لستين عضواً من الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ الطعن بعدم الدستورية أمام المجلس الدستوري[5].

وقد أوضحت المادة ٢\٦١ من الدستور أن المجلس له اختصاص رقابي جوازي بخصوص عرض القوانين العادية عليه، وذلك بعد التصويت عليها في البرلمان وقبل إصدارها، حتى يقرر مدى مطابقتها للدستور[6]، وعبرت عن ذلك بأنه: "يمكن رئيس الجمهورية أو... أن يخطر المجلس الدستوري بالقوانين قبل إصدارها". فلا ينعقد هذا الإختصاص على القوانين التي صدرت بالفعل وتدخل في نطاق القانون.

---

1 - A. Hauriou , J.Gicquel , P. Gelard , Op. Cit. p1100.

٢ ـ عصام علي حسن الدبس، **الأنظمة المستقلة والرقابة القضائية عليها**، رسالة دكتوراه فلسفة في القانون العام، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، الأردن، عام ٢٠٠٧، ص٧٨.

٣ ـ محسن خليل، مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الاداري، مرجع سابق، ص٢٠ .

٤ ـ حسين عثمان محمد عثمان، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، عام ١٩٩٨، ص٤٢٣-

٥ ـ إبراهيم حسنين، **الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الفقه والقضاء**، دار الكتب القانونية، مصر، عام ٢٠٠٣، ص٤٠.

٦ ـ حسين عثمان محمد عثمان ، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص٤٢٥.

أمّا إذا أصدر البرلمان قانونًا بشأن المواضيع التي يفترض أنها تدخل في النطاق اللائحي، فإنّ المجلس الدستوري في هذه الحالة يمارس رقابة لاحقة. وذلك بعد أن ترفع الحكومة إلى المجلس الدستوري طلبًا بفحص مدى مطابقة القانون للدستور[١].

ولقد أجاز الدستور الفرنسي بنص المادة ٣٧ \٢١ تعديل النصوص ذات الشكل التشريعي التي لا تدخل في نطاق القانون بمراسيم بعد أن يصرّح المجلس الدستوري بأنّها تكتسي صفة لائحية[٢].

ويخضع مشروع قانون التفويض باعتباره من القوانين العادية لرقابة المجلس الدستوري قبل إصداره، من أجل التأكد من مدى موافقته لأحكام الدستور واحترامها. حتى تتمكن بعدها الحكومة من إصدار لوائح تفويضية، وهو ما أكده قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠٨ الصادر في ٢ تموز عام ١٩٨٦، بخصوص الطعن المقدم ضد القانون الخاص بانتخاب النواب، والذي يأذن للحكومة بتحديد الدوائر الإنتخابية، حين قرر عدم مخالفة القانون المعروض أمامه لأحكام الدستور[٣].

أمّا بخصوص اللوائح التفويضية، فإنّ المجلس الدستوري في فرنسا يراقب مشروع قانون التصديق على الأوامر التفويضية الذي تقدّمه الحكومة بعد أن يصوّت عليه البرلمان وقبل إصداره، باعتباره أصبح من النصوص التشريعية[٤].

ولكن ما يؤخذ على المشرع الدستوري الفرنسي أنه لم يمنح الحق للأفراد، وكافة جهات القضاء العادي أو الإداري في الطعن أمام المجلس الدستوري، كما أن نظام المجلس لا يسمح بأن ينظر من تلقاء نفسه في مدى دستورية مشاريع القوانين. وهذا ما يؤدي إلى ضعف هذه الرقابة كضمان لكفالة احترام أحكام الدستور[٥].

إلا أنه تترتب على رقابة المجلس الدستوري لدستورية مشاريع القوانين نتيجة هامة، وهي أن مشاريع القوانين التي يقرر عدم دستوريتها لا يجوز إصدارها. وقراراته لا تقبل الطعن فيها، وهي ملزمة لجميع الهيئات والسلطات العامة، وفقاً لنص المادة ٦٢ من الدستور[٦].

-1 A.Hauriou, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques.T2.

٢ ـ عاطف البنا، الرقابة القضائية لاعمال الادارة العامة، مرجع سابق، ص٢٠١.

٣- les decision du conseil constitutionel francais. www.conseil-constitutionnel.fr.

٤ ـ سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص٣١٣.

٥ ـ عبد المنعم عبد الحميد ابراهيم شرف، **المعالجة القضائية والسياسية للإنحراف التشريعي، دراسة مقارنة**، مصر، عام ٢٠٠١، ص٣٧٢.

٦ ـ تنص المادة ٦٢ من دستور ١٩٥٨ الفرنسي على أن: " - النص الذي يعلن عدم دستوريته لا يجوز أن يصدر أو أن يطبق. – قرارات المجلس الدستوري لا تقبل الطعن بأي وجه من أوجه الطعن، وهي ملزمة للسلطات العامة ولجميع السلطات الإدارية والقضائية."

ويتضح مما سبق أنّ دور المجلس الدستوري في رقابته لدستورية القوانين يقتصر على الجانب اللائحي، وذلك بتحديد ما إذا كان مشروع القانون المعروض أمامه يدخل في اختصاص التشريع أو اللائحة. وكأنّه وجد لحراسة صلاحيات السلطة التنفيذية في التشريع.
كما أنّ المفروض أن تكون الرقابة الوقائية أفضل من الرقابة اللاحقة، كونها تمنع صدور القانون المخالف للدستور، بدلاً من إلغائه بعد صدوره. لكن قصر حق الطعن أمام المجلس الدستوري على أطراف معينين يقلل من نجاعة هذه الرقابة.

الفرع الثاني: رقابة دستورية التفويض التشريعي في مصر

استقر الفقه[١] قبل إنشاء مجلس الدولة على تقرير حق القضاء برقابة دستورية القوانين واللوائح، غير أن القضاء لم يستطع تقرير ذلك؛ إلاّ بعد إنشاء هذا المجلس. حيث قامت محكمة القضاء الإداري سنة ١٩٤٨ بتقرير حق المحاكم في مراقبة دستورية القوانين واللوائح، في حكمها الصادر بتاريخ ١٠ شباط ١٩٤٨، أمام دفع محامي الحكومة بأن المحاكم عمومًا لا تملك حق التصدي لبحث دستورية القوانين واللوائح. وذلك لمّا قضت في الحكم السابق بعدم دستورية المرسوم "الأمر الملكي" بقانون لسنة ١٩٤٤، والذي كان قد صدر في غيبة البرلمان. وتوالت بعدها أحكام القضاء الإداري بتقرير أحقيته في رقابة دستورية القوانين واللوائح. كما أكدت محكمة النقض حق القضاء العادي في رقابة دستورية القوانين واللوائح في عدة أحكام، وسارت باقي المحاكم العادية في هذا الإتجاه[٢].

واتجه مجلس الدولة المصري قبل إنشاء المحكمة العليا إلى بسط رقابته على دستورية قوانين التفويض، لما يترتب عليها من آثار تتعلق بمشروعية اللوائح التفويضية الصادرة بموجبها. وقد صدر حكم للمحكمة الإدارية العليا بتاريخ ٢٩ حزيران١٩٦٧ أقرّ بضرورة توافر كافة الشروط التي تطلبها الدستور في قانون التفويض[٣]. رددت المحكمة الإدارية العليا في معظم أحكامها، ما يفيد حق المحاكم في الرقابة على القوانين المشوبة بعيب الإنحراف في استعمال السلطة.

وفي عام ١٩٦٢ صدر ميثاق العمل الوطني متضمنا ضرورة إنشاء محكمة دستورية عليا تتولى الرقابة على دستورية القوانين واللوائح. إلا أنّه صدر دستور ١٩٦٤ خاليًا من أي نص بهذا الشأن. ونظرًا

---

١ ـ راجع بخصوص ذلك عبد المنعم عبد الحميد ابراهيم شرف، مرجع سابق، ص٨٩.

٢ ـ عبد المنعم عبد الحميد ابراهيم شرف، المرجع نفسه، ص٨٩.

٣ ـ سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص٢٥٧.

لأهمية موضوع الرقابة على دستورية القوانين واللوائح، فقد أنشأ المشرع المحكمة العليا سنة ١٩٦٩، والتي نص قانونها على أن تتولى دون غيرها الفصل في دستورية القوانين إذا ما دفع بعدم دستورية قانون ما أمام إحدى المحاكم[1]. ويعتبر قانون التفويض رقم ١٥ من أهم قوانين التفويض التي أثارت جدلاً أمام القضاء. وهو القانون الذي وافق على إصداره مجلس الأمة المصري بتاريخ ٣١ أيار عام ١٩٦٧، وذلك على إثر الظروف التي سبقت نشوب حرب حزيران. وجاء في نص المادة الأولى منه أن: "يفوض رئيس الجمهورية في إصدار قرارات لها قوة القانون خلال الظروف الإستثنائية القائمة، في جميع الموضوعات التي تتصل بأمن الدولة وسلامتها، وتعبئة كل إمكانياتها البشرية والمادية، ودعم المجهود الحربي والإقتصاد الوطني، وبصفة عامة في كل ما يراه ضروريًا لمواجهة هذه الظروف الإستثنائية". فأثار هذا القانون نقد الفقه، الذي اعتبره قانوناً غير دستوري لمخالفته لشروط التفويض وضوابطه. كما أنه صدرت عدة قرارات عن رئيس الجمهورية بناءً على هذا التفويض في غير الموضوعات المحددة فيه والهدف المقصود منه، وذلك لإنعدام الظروف الإستثنائية المذكورة. فالقانون لم يتضمن تحديداً دقيقاً للموضوعات التي ستصدر بشأنها اللوائح التفويضية، ولا المدة الزمنية التي يجوز أن تصدر خلالها، ولم يوضح الأسس التي ينبغي أن تقوم عليها؛ وكأنّ مجلس الأمة قد تنازل عن سلطاته التشريعية لرئيس الجمهورية. وعلى إثر النقد الذي تعرض له القانون تمّ عرضه على القضاء ليبحث في دستوريته[2].

فقضت المحكمة العليا في هذا النزاع بأن القانون غير مخالف للدستور، على أساس أنه صدر طبقًا للشروط الواردة فيه. بحيث أن الظروف الإستثنائية كانت تنذر باندلاع الحرب مما يهدد أمن الدولة وسلامتها، وهو ما حدث فعلاً بعد أيام من صدور القانون. وهو ما يبرر تفويض رئيس الجمهورية بممارسة سلطة التشريع لمواجهة تلك الظروف ودفع أخطارها. أما بخصوص تحديد مدة التفويض ارتأت المحكمة أن ذلك غير ممكن بالوحدات الزمنية، كون أحوال المعركة غير ثابتة، ولا يمكن معرفة وقت انتهائها، وعليه يبقى التفويض ما بقيت هذه الظروف. وبذلك تنتفي مخالفة الدستور بهذا الصدد؛ وعن الشرط المتعلق بتحديد الموضوعات التي يرد عليها التفويض بدقة، فيذكر الحكم أنّ القانون حدد موضوعات معينة تتعلق بأمن الدولة وسلامتها، وتعبئة كل إمكانياتها البشرية والمادية ودعم المجهود الحربي والإقتصاد الوطني. وإن كانت تتسم بشيء من السعة فذلك قد أملته حالة الحرب، وهي الظرف الإستثنائي الذي اقتضى إصدار قانون التفويض لمواجهة هذه الحالة. كما تبرره جسامة الأخطار التي تعرضت له البلاد، وليس في ذلك مخالفة للدستور. وعن الأسس التي تقوم عليها هذه الموضوعات فإنها تستفاد من العبارة الأخيرة من نص المادة الأولى من قانون التفويض، وكذا الأعمال التحضيرية للقانون،

---

٢ ـ علي السيد الباز، **الرقابة على دستورية القوانين، دراسة مقارنة**، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، عام ١٩٧٨، ص٥١٣.

٢ ـ هاني علي ابراهيم الطهراوي، **نظرية الضرورة في القانونين الإداري والدستوري وتطبيقاتها في التشريع الأردني، دراسة مقارنة**، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة القاهرة، عام ١٩٩٢، ص٣٤٢.

بحيث وضع القانون أساسًا عامًّا يقيد السلطة التنفيذية فيما تصدره من قرارات بقوانين، وهو أن تكون ضرورية لمواجهة الظروف الإستثنائية بالسرعة والحسم الواجبين، بسبب عجز إجراءات السلطة التشريعية لطولها وبطئها في ذلك. وأن تكون ممارسة رئيس الجمهورية لهذا الإختصاص الإستثنائي بالقدر الضروري لمواجهة هذه الظروف[١].

وبعد صدور دستور ١٩٧١ أسند للمحكمة الدستورية العليا الإختصاص ببحث دستورية القوانين واللوائح بصورة عامة بما فيها قانون التفويض واللوائح التفويضية، وذلك عملاً بالمادة ١٧٥ من دستور ١٩٧١ الذي يعتبر أول دستور ينص على إنشاء محكمة دستورية كهيئة قضائية مستقلة تتولى مهمة الرقابة على دستورية القوانين واللوائح وتفسير النصوص التشريعية[٢].

كما نصت المادة ٢٦ من قانون المحكمة الدستورية العليا على تفسير القرارات بقوانين، الصادرة من رئيس الجمهورية ومنها اللوائح التفويضية. فالسلطات التي ينص عليها قانون التفويض تتّسع أو تضيق حسب التفسير. ولقد طالبت غالبية الفقه[٣] بالأخذ بالتفسير الضيق، إذ يجب على المشرع أن يقوم بتحديد موضوع التفويض والهدف المراد تحقيقه والمدة التي يستغرقها العمل بالتفويض بشكل دقيق. فالتفسير هنا يستند إلى الصفة الإستثنائية لقانون التفويض والسلطات الخاصة التي تمنح لرئيس الجمهورية، وهي تفرض الأخذ بمبدأ التفسير الضيق الذي يستوجب وجود علاقة مباشرة بين اللوائح التفويضية والهدف المحدد (كالمحافظة على سلامة الدولة وإعادة الأوضاع إلى طبيعتها العادية في أقل وقت ممكن)؛ والذي بدونه يكون التفويض تنازلاً حقيقياً للبرلمان عن سلطاته التشريعية[٤].

وبخصوص قيام المحكمة الدستورية العليا بتفسير اللوائح التفويضية، هناك حالات تختص فيها المحكمة بالتفسير، وحالات أخرى تخرج فيها هذه اللوائح عن اختصاص المحكمة الدستورية بتفسيرها:

أ) الحالات التي تختص فيها المحكمة الدستورية العليا بتفسير اللوائح التفويضية[٥]:

١ ـ إذا صدرت اللوائح التفويضية من رئيس الجمهورية بناءً على تفويض صحيح من مجلس الشعب، ولم تعرض عليه بعد لعدم حلول الميعاد القانوني للعرض.

---

١ ـ سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص٢٥٨.

٢ ـ نص المادة ١٧٥ من دستور ١٩٧١ لجمهورية مصر العربية : " تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح، وتتولى تفسير النصوص التشريعية وذلك كله على الوجه المبين في القانون."

٣ ـ راجع بخصوص ذلك سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص٢٥٥ـ ٢٥٧.

٤ ـ سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص٢٥٥ـ ٢٥٧. مأخوذ عن محمود حافظ، ص٢٧١.

٥ ـ محمد السناري، ضوابط اختصاص المكمة الدستورية العليا بتفسير النصوص التشريعية، مرجع سابق، ص٨٤ـ ٨٦.

٢ ـ إذا صدرت اللوائح التفويضية وعرضت في الميعاد القانوني ولم يبد المجلس رأيه بشأنها بالقبول أو الرفض، والتزم الصمت.

٣ ـ إذا صدرت اللوائح التفويضية وعرضت على مجلس الشعب ووافق المجلس عليها.

٤ ـ تختص المحكمة الدستورية بتفسير اللائحة التفويضية بطلب من وزير العدل؛ وذلك سواء عرضت بعد فوات الميعاد أو فات ميعاد عرضها على مجلس الشعب دون أن يتم عرضها. لأن أثر زوال قوة القانون عن اللوائح التفويضية التي لم تعرض على المجلس، أو التي عرضت بعد الميعاد القانوني يكون فقط على المستقبل؛ وبالتالي تبقى اللوائح محتفظة بقوة القانون في الفترة السابقة على ميعاد عرضها على المجلس، وتختص المحكمة بتفسيرها حتى يكون التفسير موحدًا والتطبيق كذلك. لكن في حالة ما إذا عرضت اللائحة وقرّر المجلس زوال ما لها من قوة القانون بأثر رجعي بموافقة ثلثي أعضاء مجلس الشعب وفقاً للمادة١٨٧ من الدستور[١]؛ تتحوّل اللائحة التفويضية إلى لائحة عادية لا تختص المحكمة الدستورية العليا بتفسيرها.

٥ ـ إذا قرّر مجلس الشعب رفض اللائحة المعروضة عليه في ميعادها القانوني، لأنّ أثره في هذه الحالة يكون على المستقبل فقط. لكن إذا قرّر زوال ما للائحة من قوة القانون بأثر رجعي فإنها تخرج من اختصاص المحكمة لتحولها إلى لائحة عادية.

ب ـ الحالات التي تخرج عن اختصاص المحكمة الدستورية العليا بتفسير اللوائح التفويضية[٢]:

وهي الحالات التي تتحول فيها اللوائح التفويضية إلى لوائح عادية لا تختص بتفسيرها المحكمة الدستورية العليا وتشمل:

١ ـ حالة صدور اللائحة التفويضية من رئيس الجمهورية بعد انتهاء مدة التفويض. حيث تكون قد فقدت قوة القانون.

٢ ـ صدور اللائحة بعد حل مجلس الشعب الذي أصدر قانون التفويض، رغم كون ذلك أثناء مدة التفويض.

٣ ـ حالة إصدار اللائحة بعد إلغاء مجلس الشعب لقانون التفويض.

٤ ـ إذا أصدر رئيس لاحق قراراً بقانون من دون أن يكون قد حصل على تفويض من مجلس الشعب، وإنما استناداً إلى تفويض لرئيس الجمهورية السابق.فهنا أيضا لا نكون أمام لوائح تفويضية.

---

١ ـ نص المادة ١٨٧ من الدستور المصري عام ١٩٧١:" لا تسرى أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبلها. ومع ذلك يجوز في غير المواد الجنائية النص في القانون على خلاف ذلك بموافقة أغلبية أعضاء مجلس الشعب".

١ ـ محمد السناري، ضوابط اختصاص المكمة الدستورية العليا بتفسير النصوص التشريعية، مرجع سابق، ص٨٢ ـ ٨٣.

وبالإضافة لتفسير اللوائح التفويضية تختص المحكمة الدستورية العليا برقابة دستورية هذه اللوائح، وذلك قبل تصديق البرلمان عليها حيث تعتبر قرارات إدارية، وكذلك بعد التصديق عليها حيث تتحول إلى قوانين عادية. فإذا تبين للمحكمة الدستورية أنّ اللائحة لم تصدر في النطاق الموضوعي لقانون التفويض أو أنها صدرت على غير الأسس التي وضعها القانون، فإن المحكمة تقضي بعدم دستورية اللائحة لمخالفتها لنص المادة ١٠٨ من الدستور الذي أوجب أن يلتزم أي قرار بقانون التفويض. ولا ينظّم سوى الموضوعات والمسائل المحددة فيه. وإلاّ اعتبر اعتداءً على اختصاص السلطة التشريعية فيما خصّها بها الدستور وهو صلاحية التشريع[١].

وتقضي المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية قانون التفويض إذا انتفت الضرورة والظروف الإستثنائية التي تعتبر شرطاً جوهرياً للتفويض؛ ويترتب على الحكم بعدم دستورية قانون التفويض فقدان اللائحة التفويضية التي تصدر بناءً عليه لقوّتها القانونية وتتحول إلى مجرد لائحة عادية[٢].

كما أن هناك قيودا أخرى اشترط الدستور التقيد بها وعدم مخالفتها، إذ يتعيّن أن يصدر التفويض لمدة محددة وفي موضوعات معينة، بالإضافة إلى بيان الأسس التي تقوم عليها. لأن التفويض العام عمل غير دستوري[٣].

وتتم الرقابة على دستورية القوانين واللوائح عن طريق تحريك دعوى دستورية أمام المحكمة الدستورية العليا، ويكون ذلك باتباع أحد الأساليب التالية[٤]:

١ ـ عن طريق الدفع الفرعي : وهو ما نصت عليه المادة ٢٩ من قانون المحكمة، من أنها تتولى الرقابة على دستورية القوانين واللوائح، إذا تراءى لإحدى المحاكم أو الهيئات ذات الإختصاص القضائي أثناء نظر إحدى الدعاوى عدم دستورية نص في قانون أو لائحة لازم الفصل في النزاع، أوقفت الدعوى وأحالت الأوراق إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في المسألة الدستورية.

ـ وأيضًا إذا دفع أحد الخصوم أثناء نظر دعوى أمام جهة قضائية بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة وكان الدفع جديًا، يؤجل نظر الدعوى إلى غاية الفصل في موضوع الدستورية. وذلك بتحديد ميعاد لمن أثار الدفع لا يتجاوز ثلاثة أشهر لرفع الدعوى بذلك أمام المحكمة الدستورية العليا، وإذا فات الميعاد اعتبر الدفع كأنه لم يكن. ويعتبر هذا الأسلوب أساسيًا لتحريك دعوى الدستورية.

---

١ ـ سمير عبد القادر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص٨٤٤.

٢ ـ محمد السناري ، ضوابط اختصاص المكمة الدستورية العليا بتفسير النصوص التشريعية، مرجع سابق، ص٦٥.

٣ ـ سمير عبد القادر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص٨٤٠.

١ ـ إبراهيم حسنين، الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الفقه والقضاء، مرجع سابق، ص,١٣٤

٢ - وفق المادة ٢٧ من قانون المحكمة الدستورية والذي ينص على جواز أن تقضي المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية أي نص في قانون أو لائحة يعرض لها بمناسبة ممارسة اختصاصاتها ويتصل بالنزاع المطروح عليها، وعليه فلا يجوز رفع دعوى أصلية أمامها بقصد إثبات أنّ تشريعًا أو لائحةً معينة تخالف نصًّا دستوريًا، ما دام التشريع أو اللائحة لم يطبّق بعد.

ولابد أن نشير هنا بخصوص الرقابة على دستورية التفويض التشريعي في مصر، إلى غرابة الموقف الذي انتهجه المشرع الدستوري المصري بشأن عدم أخذه بأسلوب رفع دعوى أصلية لغايات الرقابة، رغم أنه أسلوب يجعل من تلك الرقابة أكثر فعالية.

الفرع الثالث: رقابة دستورية التفويض التشريعي في الجزائر

نص دستور ١٩٦٣ على تقرير مبدأ رقابة دستورية القوانين، وإنشاء المجلس الدستوري كهيئة مستقلة تتولى رقابة دستورية القوانين والأوامر التشريعية، وذلك بطلب من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الوطني بنص المادة ٦٤[١]، لكن لم يبين كيف تكون هذه الرقابة ولم يحدد آثار الحكم بعدم الدستورية.

وتعتبر اللوائح التفويضية المنصوص عليها في المادة ٥٨ من الدستور من التشريعات التي يمتد إليها اختصاص المجلس الدستوري، كونها تتمتع بالطبيعة التشريعية بمجرد صدورها من قبل رئيس الجمهورية. فالمشرع الدستوري أعطى للمجلس حق الفصل في مدى اتفاق ومطابقة القوانين والأوامر لأحكام وقواعد الدستور. وعليه يخضع قانون التفويض لرقابة المجلس الدستوري باعتباره صادراً عن البرلمان أصلاً، فيجب أن يكون وفق ما حدده الدستور، فيصدر لمدة محددة وفي مواضيع معينة. غير أن سكوت دستور١٩٦٣ عن تحديد نطاق اللائحة والقانون قد يصعّب دور المجلس في تحديد المسائل التي يجوز فيها التفويض و التي تدخل في مجال القانون[٢].

إلاّ أنّ الدساتير التي تلت دستور ١٩٦٣ ، ورغم عدم إقرارها بالتفويض التشريعي إلاّ أنها تناولت الرقابة على دستورية القوانين، ما عدا دستور ١٩٧٦ الذي لم تتضمن أحكامه النص على إنشاء هيئة تسند لها مهمة الرقابة على دستورية القوانين أو الأوامر وتلغي ما هو مخالف للدستور. أما كل من دستوري ١٩٨٩ و١٩٩٦، فقد نص كل منهما على إنشاء المجلس الدستوري كهيئة تتولى الفصل في دستورية القوانين والتنظيمات أي اللوائح بالإضافة إلى اختصاصات أخرى.

---

٢ ـ وجاء نص المادة٦٤ من دستور ١٩٦٣ الجزائري على أنه: " يفصل المجلس الدستوري في دستورية القوانين والأوامر التشريعية بطلب من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الوطني".

٢ ـ سعيدي فرحات، التشريع المفوض والمنافس في الجزائر منذ ١٩٦٣، مرجع سابق، ص١٦١.

ويمارس المجلس الدستوري الجزائري رقابة سابقة ولاحقة على دستورية القوانين طبقا للمادة ١٥٥ من دستور ١٩٨٩، وتقابلها المادة ١٦٥ من دستور ١٩٩٦. وذلك بطلب من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، أو رئيس مجلس الأمة. إلاّ أنّ الرقابة السابقة عبارة عن رأي استشاري. وإذا قرر المجلس الدستوري أنّ نصًّا تشريعيًا أو تنظيميًا غير دستوري، يفقد هذا النص أثره ابتداءًا من تاريخ صدور قرار المجلس وفقًا للمادة ١٥٩ من دستور ١٩٨٩ والمادة ١٦٩ من دستور ١٩٩٦. ولم يطرح إلى يومنا هذا أي تنظيم أو لائحة أمام المجلس الدستوري لغايات الرقابة على مدى خضوعها لأحكام الدستور.

فأتصور أن الرقابة على دستورية القوانين في النظام الدستوري الجزائري تبقى غير فعالة، وذلك بسبب تحديد من لهم الحق في طلب الرقابة، وحصرهم في شخصيات تمثل كلاً من السلطتين التشريعية والتنفيذية. في حين يبقى الأفراد والجهات القضائية بعيدين عن هذا المجال. وهو ما يضعف هذا النوع من الرقابة. لأن حق الطعن أمام المجلس الدستوري بعدم الدستورية يقتصر على أشخاص محددين، من غير الأفراد والمحاكم المختلفة الذين لا يحق لهم ذلك.

وبعد أن تناولنا طرق ممارسة الرقابة على دستورية التفويض التشريعي، والذي يطال كلاً من قانون التفويض واللوائح التفويضية حسب ما هو معمول به في النظم الدستورية محل الدراسة؛ أرى أنّ إسناد رقابة دستورية قانون التفويض واللوائح التفويضية للقضاء يعد أكثر فاعلية، لأنها تتفق مع مسألة مدى دستورية القوانين والأوامر، والتي تعتبر أساسًا ذات طبيعة قانونية وليست سياسية. بالإضافة إلى استقلالية القضاء، وهوما يضمن جدية وحياد الرقابة. ننتقل إلى النوع الثاني من الرقابة، وهو الرقابة القضائية على مشروعية اللوائح التفويضية، وبيان مدى أهميتها في ضمان احترام الإدارة للقانون، وحماية حقوق الأفراد من تعسف الإدارة في استعمال هذه السلطة الإستثنائية. والتطرق للإختلافات الموجودة في الأنظمة الدستورية محل المقارنة.

المطلب الثاني: رقابة مشروعية التفويض التشريعي

يقصد بمبدأ المشروعية سيادة حكم القانون والخضوع له، حيث يخضع الحاكم والمحكوم لحكم القانون، وينبني على ذلك خضوع كل سلطات الدولة للقانون، بأن تتقيد في جميع أعمالها بالقانون وأحكامه. فيكون على الإدارة العامة واجب الإلتزام بالقانون والخضوع له[١]، كما يعتبر تفريعًا من مبدأ سيادة القانون؛ مما يترتب عليه أنّ قرارات السلطة الإدارية تتمتع بقرينة الصحة إذا صدرت مطابقة للقانون، وإلا كانت مشوبة بعدم المشروعية[٢].

وتهدف رقابة المشروعية بشكل عام إلى ضمان احترام الإدارة للقانون، وذلك لحمايةً حقوق الأفراد وحرياتهم من تعسف الإدارة وافتئاتها. وتثار هذه المسألة أثناء نظر دعوى مرفوعة أمام القضاء، وذلك بالدفع بعدم مشروعية قرارات الإدارة أي مخالفتها للقواعد القانونية، من أجل إبطالها[٣]. فيجب أن تباشر الإدارة أعمالها وفق ما يقضي به التشريع، وإلاّ اعتبرت غير مشروعة. ويملك حينها القضاء الإداري أن يلغي القرار المخالف للقانون[٤].

ويعتبر قضاء الإلغاء من القضاء الموضوعي، وفقاً للتقسيم الحديث لولاية القضاء الإداري الفرنسي، ويتعلق بمخاصمة قرار إداري لمخالفته لمبدأ المشروعية من أجل إصدار حكم بإلغاء ذلك القرار، من دون أن يكون للقاضي تعديل القرار المطعون فيه، أو أن يستبدله أو يقضي بحقوق معينة لرافع الدعوى[٥].

إنّ بحث مشروعية اللوائح التفويضية يتعلّق بمدى التزامها بقانون التفويض نفسه، فهو يتوسط الدستور واللائحة التفويضية[٦].

ويَعتبر القضاء الإداري اللوائح باختلاف أنواعها قرارات إدارية، بما فيها اللوائح التفويضية وفقًا للمعيار الشكلي وذلك لصدورها من السلطة الإدارية، وتكون محلاً للطعن إذا كانت غير مشروعة بمخالفة قانون التفويض[٧]، واللوائح التفويضية تعتبر قرارات إدارية قبل عرضها على البرلمان، وفي حالة عدم موافقة البرلمان عليها(وفقا للدستور المصري لعام ١٩٧١).

---

١ ـ محسن خليل، مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٧.

٢ ـ طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الادارة العامة للقانون، مرجع سابق، ص٣.

٣ ـ محسن خليل، مبدأ وتنظيم القضاء الاداري، مرجع سابق، ص٧٩.

٤ ـ سعد عصفور ومحسن خليل، **القضاء الإداري**، منشأة المعارف بالإسكندرية، ص١٧.

٥ ـ عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الاداري، مبدأ المشروعية، مرجع سابق، ص١٠٦.

٦ ـ محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سابق، ص٥٧.

٧ ـ محسن خليل، مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الاداري، المرجع نفسه، ص٢١٩.

ويقوم القضاء بفحص مشروعية اللوائح التفويضية بالقيام بتفسير حدود التفويض التي يضعها المشرع من هدف وموضوع ومدة تفويض. على أن يكون التفسير ضيقاً، لأنه كلما اتسع يفقد النص معناه الحقيقي. وبناءً عليه يجب أن تكون هناك علاقة مباشرة وحالّة بين اللوائح التفويضية والمواضيع التي حددها قانون التفويض[١].

وسنعرض أوجه رقابة مشروعية اللوائح التفويضية في التشريعات محل الدراسة.

الفرع الأول: الرقابة على مشروعية اللوائح التفويضية في فرنسا

يقتصر اختصاص القضاء الإداري في فرنسا على مراقبة مدى مشروعية القرارات الإدارية في مواجهة القوانين من غير أن تشمل رقابة دستوريتها بما فيها اللوائح التفويضية، بحيث يحرص على مطابقة اللائحة لقانون التفويض. وإذا صدرت القرارات مطابقة للقانون تحصّنت ضد الإلغاء، حتى لو كان القانون غير دستوري. أما إذا كانت القرارات غير مشروعة أي صدرت على خلاف القانون حكم القضاء حينها بإلغائها[٢].

إنّ تحوّل اللوائح التفويضية بعد موافقة البرلمان عليها إلى قوانين عادية بحسب المعيار الشكلي، يخرجها من رقابة القضاء الإداري بالإلغاء؛ والأثر الذي يترتب على عدم موافقة البرلمان عليها هو إلغاؤها كلياً، فرقابة مشروعية هذه اللوائح تبقى مقتصرة على مرحلة ما قبل الموافقة البرلمانية، حيث تعتبر قرارات إدارية تخضع للنظام القانوني للقرارات، حيث يملك مجلس الدولة إلغاءها لعدم مشروعيتها[٣].

فبالإضافة إلى كون مجلس الدولة هيئة استشارية، بحيث يعتبر شرطاً على الحكومة استشارته قبل إصدار اللوائح التفويضية وفق المادة ٣٨ من الدستور يملك مجلس الدولة رقابة مدى مطابقة اللوائح التفويضية لقانون التفويض، والتزامها بالقيود الواردة فيه لصدورها عن السلطة التنفيذية[٤].

وقد أقرّ المجلس بحقه في رقابة مشروعية اللوائح التفويضية (المراسيم) منذ ١٩٣٠، ولم يتردّد في إلغاء اللوائح غير المشروعة والمخالفة لقانون التفويض، إذا ظهر أن الحكومة خالفت الشروط الموضوعية الواردة في القانون[١].

---

١ ـ سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص٢٥٦.

٢ ـ سعد عصفور ومحسن خليل، القضاء الاداري ، مرجع سابق، ص٢١.

٣ ـ علي خطار شطناوي، **دراسات في القرارات الإدارية**، مطبعة الجامعة الاردنية، عمان، عام ١٩٩٨، ص١٦٠.

٤ ـ هاني علي إبراهيم الطهراوي، مرجع سابق ، ص٣٣٩.

فقضى مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر بتاريخ ٢٤ تشرين الثاني عام ١٩٦٠ بخصوص اللوائح التفويضية، بإلغاء بعض أحكام الأمر الصادر في ١٨ آب ١٩٦٠ الذي أصدرته الحكومة استنادًا إلى قانون ٤ شباط عام ١٩٦٠، والتي رأى أنها تتجاوز حدود الصلاحية المحددة في قانون التفويض الذي لم يعهد للحكومة بسلطة تحصين بعض الأعمال الإدارية من الرقابة بإعلان صلاحيتها[٢].

كما قضى بخصوص قانون التفويض الصادر في ٣١ كانون الأول من عام ١٩٩٥ المتعلق بتعويض الخسارة الواردة في الميزانية، أنّ اللوائح التفويضية التي أصدرتها الحكومة بموجب هذا القانون لم تتعدّ على المجالات المخصصة للمشرع وفق المادة٣٤، وعليه اعتبرها مشروعة[٣].

تعتبر رقابة مجلس الدولة الفرنسي على مشروعية اللوائح التفويضية رقابة فعالة، كونه يقرر إلغاءها متى تبين مخالفتها لقانون التفويض، ولكن ذلك يقتصر على اللوائح التي لم يصادق عليها البرلمان، لأنها تأخذ الصفة التشريعية، مما يجعلها محصنة ضد رقابة القضاء. كما أنها تنجو من رقابة الدستورية إذا تحولت لقوانين، لأن المجلس الدستوري غير مختص برقابة القوانين.

الفرع الثاني: الرقابة على مشروعية اللوائح التفويضية في مصر

يختص مجلس الدولة المصري بمقتضى الدستور بالفصل في المنازعات الإدارية، ويملك القضاء الإداري سلطة إلغاء القرارات الإدارية المطعون فيها أمامه إذا خالفت مبدأ المشروعية، لإعتبارها مشوبة بعيب من العيوب المحددة في قانون مجلس الدولة؛ وهي عيب عدم الإختصاص، عيب الشكل، عيب مخالفة القانون أو اللوائح، عيب السبب، وإساءة استعمال السلطة أو الإنحراف بها[٤].

ولقد اعتبر القضاء الإداري اللوائح من قبيل الأعمال الإدارية، وذلك استناداً للمعيار الشكلي؛ حيث يجوز الطعن فيها أمام القضاء الإداري إذا خالفت الشروط القانونية التي يجب توافرها[٥].

---

١ ـ علي خطار شطناوي، دراسات في القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص١٦٠.

٢ ـ هاني علي ابراهيم الطهراوي، مرجع سابق، ص٣٤٠. – سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص٣٠٠.

٣ ـ أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص٣٦٣.

٤ ـ عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الدستوري، مبدأ المشروعية، مرجع سابق، ص١٠٦. وتنص المادة ١٠ من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أن:"... ويشترط في طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو عيبا فى الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ فى تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة . ويعتبر فى حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقا للقوانين واللوائح ".

٥ ـ سعد عصفور، محسن خليل، القضاء الاداري، مرجع سابق، ص٢١٧.

وقد أشرنا إلى أن عدم عرض اللوائح التفويضية على البرلمان أو عدم التصديق عليها بعد عرضها عليه يسقط عنها قوة القانون؛ مما يجعلها خاضعة لرقابة القضاء إذا خالفت نص قانون التفويض الذي يعتبر مصدر مشروعيتها. ويجوز الطعن فيها أمام مجلس الدولة بعدم المشروعية، فدائرة المشروعية منحصرة في البحث في مدى الإلتزام بقانون التفويض[١].

ويكون الطعن في مشروعية اللوائح بضرورة احترامها لقانون التفويض طبقا لما استقرّ عليه قضاء مجلس الدولة المصري بطريقتين: بطريقة مباشرة عن طريق طلب إلغائها، وذلك في الميعاد المقرر لذلك قانوناً وهو انتهاء مدة التفويض (دون التصديق عليها، أو بأن يرفضها البرلمان، أو لم يتم عرضها عليه). أو بطريقة غير مباشرة بطلب إلغاء القرار الإداري الفردي الصادر تطبيقاً للوائح. وذلك اعتماداً على عدم مشروعية اللائحة التي يطلب عدم الأخذ والإعتداد بها دون التصدي لإلغائها[٢].

ولهذا قامت المحكمة الإدارية العليا بفحص بعض اللوائح التفويضية لمعرفة مدى التزامها بالموضوعات المحددة في قانون التفويض. فقضت في حكمها الصادر في ٦ آذار ١٩٧٦ بأن القرار بقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٦٧ بإنشاء محكمة الثورة وتخويلها سلطة الفصل في الجرائم التي تمس سلامة الدولة داخليًا وخارجيًا...بأنّه "ينظّم موضوعًا من الموضوعات التي ... تدخل في الموضوعات التي عينها قانون التفويض..."[٣].

فرقابة مجلس الدولة لمشروعية اللوائح التفويضية يمثل تدعيمًا للرقابة القضائية على دستورية قانون التفويض واللوائح الصادرة عنه، لضمان عدم تعسف رئيس الجمهورية في استعمال هذه الصلاحية الإستثنائية والتزامه بما حدده له الدستور، على أن يتمتع القضاء بالإستقلالية التامة، التي تضمن حياده وفاعليته.

الفرع الثالث: الرقابة على مشروعية اللوائح التفويضية في الجزائر

اتخذ التنظيم القضائي الجزائري بعد الإستقلال وضعًا مختلفًا عن النظام القضائي الفرنسي الذي كان معمولاً به قبل الإستقلال، أي نظام ازدواج القضاء. واتبع نظامًا خاصًا ومتميزًا بين النظام الفرنسي ونظام القضاء الموحد حيث تم إنشاء المحكمة العليا كمحكمة نقض بالنسبة للقضاء العادي والمحاكم الإدارية،

---

١ ـ سمير عبد القادر، السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة ومدى الرقابة عليها، مرجع سابق، ص، . محسن خليل، مرجع سابق، ص٢٢١.

٢ ـ سعد عصفور، محسن خليل، القضاء الاداري، مرجع سابق، ص٢٣.

٣ ـ سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص٣٠١.

حيث شكلت غرفة إدارية متخصصة في القضايا والمنازعات الإدارية[١]. بالإضافة إلى نظر مشروعية القوانين، ومدى تحقيقها للمصلحة العامة وحمايته لحقوق الأفراد.

ويخضع قانون التفويض كغيره من القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية لرقابة المشروعية. وفيما يتعلق باللوائح التفويضية، فقد نصت المادة ٥٨ من دستور ١٩٦٣ صراحة على الطبيعة التشريعية للأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية، وذلك قبل وبعد موافقة البرلمان عليها. فهي بالتالي محصنة ضد الرقابة القضائية[٢].

فنرى أن المشرع الجزائري في هذه المرحلة اعتمد على وحدة القضاء أكثر. وهو الأمر الذي جعل الرقابة لا تطال مجال الأوامر.

أما بعد إنشاء مجلس الدولة فقد صارت رقابة مشروعية اللوائح أو التنظيمات من ضمن اختصاصاته الأصيلة، إلى جانب رقابة تطبيق القوانين من طرف السلطة التنفيذية، حيث أجاز دستور ١٩٩٦ بنص المادة ١٤٣ صراحة الطعن فيها أمام القضاء، فتكون موضوع دعوى إلغاء أو تفسير أو فحص مشروعية أمام مجلس الدولة[٣].

ونستخلص أنه إذا كان يلزم إصدار القرارات التي لها قوة القانون بناءً على قانون التفويض، فيجب الإلتزام بما هو محدد في الدستور والقانون معًا. وكل تعدٍّ يعتبر اعتداءً على السلطة التشريعية، ويكون على أثره القرار الصادر عن السلطة التنفيذية فاقداً للمشروعية ومخالفاً للدستور؛ فيكون محلاً للرقابة. فيحقّ للهيئة المكلفة برقابة الدستورية أيّاً كانت(المجلس الدستوري أو المحكمة الدستورية العليا) أن تقضي بعدم دستوريته إذا ثبت الخروج عن الشروط والقيود الواردة في الدستور. كما يحق للقضاء رقابة مشروعية القرار بقانون، ما دام لم يصبح بعد قانونًا بالتصديق عليه أو بعد رفض الموافقة عليه، ويقضي بإلغائه.

كما نلاحظ أن كل هيئة اسندت لها رقابة اللوائح التفويضية سواءً المجلس الدستوري في فرنسا أو المحكمة الدستورية في مصر، تعتبر ملائمة وتؤدي الدور والهدف المنوط بها. أمّا تمسّك النظام الجزائري بالمجلس الدستوري أسوة بالنظام الفرنسي، فيعتبر سوء تقدير منه. وذلك لاختلاف الوضع بين البلدين من

---

١ ـ عوابدي عمار، عملية الرقابة القضائية على أعمال الادارة العامة في النظام الجزائري، مرجع سابق، ص٥٥.

٢ ـ سعيدي فرحات ، التشريع المفوض والمنافس في الجزائر منذ ١٩٦٣، مرجع سابق ، ص,١٧٩

٤ ـ سهيلة ديباش، المجلس الدستوري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص١٢٦.

كل الجوانب، السياسية، الإجتماعية، الإقتصادية، والثقافية. وكان حري به الأخذ بالرقابة عن طريق هيئة قضائية، حتى تكون أكثر حيادًا واستقلالية.

فالتفويض التشريعي لا يعني تنازل البرلمان عن سلطته التشريعية، وإنما منح بعض من اختصاصاته، لمواجهة ظرف استثنائي أو من أجل تنفيذ برنامج الحكومة، يكون خلالها الإختصاص مقيداً بمدة محددة وموضوعات واضحة.

الخاتمــة:

تعرّضت هذه الدراسة للمحاور التي رأينا أنّ لها علاقة بموضوع التفويض التشريعي، وتساعد على إلقاء الضوء عليه عن قرب. فحاولنا من خلالها معالجة الإشكاليات المطروحة بهذا الشأن. والتي تمحورت حول الضوابط الدستورية التي تحكم تفويض البرلمان لجزء من اختصاصاته، والوقوف على الإختلافات الفقهية بشأنها. ومقارنة بعض النظم الدستورية ونظرتها للتفويض التشريعي. وتطرقنا كذلك لكيفية تمكّن البرلمان وهو المفوّض أصلاً من الشعب أن يفوّضِ من صلاحياته. وكيف يمكن للدول التي لم تأخذ بهذه الرخصة الدستورية أن تواجه ما يستدعي اللجوء للوائح في وجود البرلمان. وقسمنا البحث لهذا الغرض إلى فصلين:

تناولنا في الفصل الأول ماهية التفويض التشريعي، بتحديد مفهومه وتعريف اللوائح التفويضية، وبيّنّا النطاق الذي يسمح فيه الدستور وقانون التفويض بممارسة هذا الإختصاص الإستثنائي، بطرح مواقف الأنظمة الدستورية التي شملتها الدراسة، كما أوضحنا مميزات التفويض التشريعي بمقارنته بالأنظمة المشابهة.

وانتقلنا في الفصل الثاني إلى مناقشة الأثر المترتب على الطبيعة القانونية المزدوجة للوائح التفويضية، وهو خضوعها لنوعين من الرقابة. تتمثل في الرقابة السياسية والرقابة القضائية، وإظهار مدى فاعليتها.

ومن النتائج، والتوصيات التي توصلنا إليها من خلال هذه الدراسة.

ا) أهم النتائج المستخلصة من الدراسة:

ـ إقرار المشرع الدستوري الفرنسي في الدستور الحالي للحكومة حق ممارسة التشريع في المجال المخصص للقانون، من أجل تنفيذ برنامجها، دون تقييده بحدوث ظروف استثنائية. وهو نفس الإتجاه الذي سلكه دستور الجزائر لسنة ١٩٦٣. أما المشرع الدستوري المصري، فقيد هذا الإختصاص بحالة الضرورة والظروف الإستثنائية.

ـ عدم أخذ الدستور الأردني باللوائح التفويضية. يشكل غموضاً بشأن كيفية معالجة المسائل والمواضيع التي تتطلب السرعة في الإجراءات، في حين كثر اللجوء للقوانين المؤقتة مع ضعف الرقابة عليها.

ـ تبنى الدستور الفرنسي الحالي النظام الحديث في تحديد مجال القانون واللائحة، بحيث حصر نطاق التشريع وترك نطاق اللائحة واسعًا، وهو ماأخذ به المشرع الجزائري، أما المشرع الدستوري المصري فتبنى نظام حصر مجال اللائحة وترك مجال التشريع واسعًا.

ـ تراجع المشرّع الدستوري الجزائري عن أخذه بالتفويض التشريعي، إذ لم ينص عليه سوى في دستور١٩٦٣، مما جعل رئيس الجمهورية يتمتع في الدساتير التي تلته بسلطة واسعة في مجال التشريع

عن طريق إصدار أوامر، يستمدها مباشرة من الدستور. مما يؤدي إلى التمادي في استعمال هذه السلطة لخضوعها لسلطة الرئيس التقديرية وفقاً للدستور، فتصبح اختصاصاً عادياً وليس استثنائياً.

- تتمتع اللوائح التفويضية بطبيعة قانونية مزدوجة، بحيث لا يمكنها تجاوز أي من أنواع الرقابة. فهي تخضع لرقابة الدستورية لاكتسابها لقوة القانون، وتخضع لرقابة القضاء باعتبارها قرارات إدارية صادرة عن السلطة التنفيذية.

- تميّز التفويض التشريعي عن غيره من الأنظمة، كونه يتم بإذن البرلمان وموافقته. وهو ما يغني السلطة التنفيذية عن الإعتداء على صلاحيات السلطة التشريعية.

- لا يجوز العمل بالتفويض التشريعي بالنسبة للدول التي لم تتضمن دساتيرها نصاًّ صريحاً يسمح بالتفويض. لكونه اختصاصاً استثنائياً للسلطة التنفيذية.

- إن إحاطة التفويض التشريعي بمجموعة من القيود والشروط الدقيقة يحدّ من تعسّف السلطة التنفيذية في استغلال هذا الإختصاص الإستثنائي. وحتى يؤدي الدور الذي وجد من أجله، وهو مواجهة ما يتعسّر مواجهته بالقوانين العادية.

- أن التجاوزات التي تحدث في إطار التفويض التشريعي ترجع إلى سوء استعمال هذه المكنة الدستورية وعدم الإلتزام بالقيود الواردة بشأنها، بالإضافة إلى الصياغة الدستورية أحيانا أخرى.

- خضوع قانون التفويض واللوائح التفويضية الصادرة استنادًا له لرقابة الدستورية والمشروعية، مع عدم إغفال الرقابة السياسية لضمان حسن استعماله.

ب) التوصيات المقترحة:

١ ـ إعادة النظر في المادة ٣٨ من الدستور الفرنسي لتحديد الظروف التي تتطلب لجوء الحكومة لإصدار لوائح تفويضية، مع الإبقاء على شرط تنفيذ برنامجها، ولا حاجة للتفويض في الظروف العادية.

٢ ـ دعوة المشرّع الدستوري الأردني للأخذ بالتفويض التشريعي، لتحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. وذلك بسد الفراغ القانوني أثناء انعقاد البرلمان، والذي يتطلب اتخاذ إجراءات وتدابير مستعجلة.

٣ ـ دعوة المشرع الدستوري الجزائري إعادة النظر في هجره للتفويض التشريعي، وإدراجه مرة أخرى ضمن نصوص الدستور، حتى يضع حدًّا لتزايد صلاحيات رئيس الجمهورية الذي صار يشرع إلى جانب البرلمان كونه يستمد اختصاصه من الدستور مباشرة. فبالرجوع إلى نظام التفويض التشريعي يصبح الرئيس مقيدًا بطلب الإذن من صاحب الإختصاص الأصيل قبل أن يبدأ بممارسة اختصاص ليس من صلاحياته. لأن التشريع أثناء انعقاد البرلمان دون إذنه يعتبر اعتداءًا فاضحًا على مبدأ الفصل بين السلطات.

٤ ـ أن يكون النص الدستوري الذي يبيح التفويض التشريعي واضحًا ودقيقًا في ألفاظه وعباراته، حتى لا يدع مجالاً للتأويلات الخاطئة التي تخرج النص عن هدفه.

٥ ـ تفعيل الرقابة على القوانين واللوائح بصفة عامة، والتفويض التشريعي بصفة خاصة.

يعتبر التفويض التشريعي رخصة حقيقية يمنحها الدستور للسلطة التنفيذية، حتى تكون مشاركتها في التشريع أمرًا يضمن التوازن بينها وبين السلطة التشريعية، دون تعسّف أي منهما في استعمال صلاحياته، بإخضاعه لرقابة مستمرة وفعالة تحقق التعاون المرجو بين السلطات من غير استيلاء إحداها على سلطات الأخرى، مما قد يسبب تدهور النظام الدستوري في الدولة.

قائـمة المصادر والمراجـع

المراجع العربيـة:

أ ـ الكتب العامة

١ ـ إبراهيم حسنين، **الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الفقه والقضاء**، دار الكتب القانونية، مصر، عام ٢٠٠٣.

٢ ـ سليمان الطماوي، **النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة**، طبعة منقحة، دار الفكر العربي، القاهرة، عام ٢٠٠٦.

٣ ـ عادل الحيارى، **القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، دراسة مقارنة.** مطابع غانم عبده- عمان، عام ١٩٧٢.

٤ ـ عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري ، **مبدأ المشروعية ـ تنظيم القضاء الإداري، قضاء الإلغاء** ، الدار الجامعية ، عام ١٩٩٢.

٥ ـ علي خطار شطناوي، **مبادئ القانون الإداري الأردني**، الكتاب الأول، التنظيم الإداري، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان، عام ١٩٩٤.

٦ ـ علي خطار شطناوي ، دراسات في القرارات الإدارية، مطبعة الجامعة الاردنية، عمان، عام ١٩٩٨.

٧ ـ علي خطار شطناوي ، القضاء الإداري الأردني، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، عام ١٩٩٥.

٨ ـ علي السيد الباز، **السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي**، لجنة التأليف والتعريب والنشر، عام ٢٠٠٦.

٩ ـ علي السيد الباز، **الرقابة على دستورية القوانين في مصر**، دراسة مقارنة، دار الجامعات المصرية، عام ١٩٧٨.

١٠ ـ عبد الله بوقفة، **القانون الدستوري** ، تاريخ ودساتير الجمهورية الجزائرية ، مراجعات تاريخية ـ سياسية ـ قانونية ، دار الهدى ، الجزائر ، عام ٢٠٠٨.

١١ ـ عوابدي عمار: **عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ١٩٨٢.

١٢ ـ ماجد راغب الحلو، **القانون الإداري**، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، عام ١٩٩٤.

١٣ ـ محسن خليل، **مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري**، مطبعة التوني، الإسكندرية، عام ١٩٩٣.

١٤ ـ محمد رفعت عبد الوهاب، **النظام الدستوري المصري**، عام ,١٩٧٩

١٥ ـ محمود عاطف البنا، **الرقابة القضائية لأعمال الإدارة العامة** ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عام ١٩٧٤.

١٦ ـ محمود محمد حافظ، **القضاء الإداري** ـ دراسة مقارنة، الطبعة السابعة، دار النهضة العربية، عام ١٩٧٩.

١٧ ـ مصطفى أبو زيد فهمي، **الدستور المصري ومبادئ الأنظمة السياسية**، دار المطبوعات،الجامعية،عام ٢٠٠٤.

١٨ ـ وجدي ثابت غبريال، **القانون الدستوري والنظام الدستوري المصري طبقا لدستور١٩٧١**، دار النهضة العربية، عام ١٩٨٩ ـ ١٩٩٠ .

ب ـ الكتب المتخصصة

١ ـ أحمد سلامة بدر، **الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني**، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية ٢٠٠٣.

٢ ـ ايهاب زكي سلام، **الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني**، عالم الكتب، القاهرة، عام ١٩٨٣.

٣ ـ بشار عبد الهادي، **التفويض في الإختصاص** ـ دراسة مقارنة، دار الفرقان للنشر والتوزيع، عام ١٩٨٢.

٤ ـ بشار عبد الهادي ،**الجوانب التطبيية لتفويض الإختصاصات التشريعية والإدارية في مصر والأردن**، دار الفرقان للنشر والتوزيع، عمان، عام ١٩٨٢.

٥ ـ سامي جمال الدين، **لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية**، مطبعة أطلس عام١٩٨٢ .

٦ ـ طعيمة الجرف، **مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون**، دار النهضة العربية، عام ١٩٧٦.

٧ ـــ عبـد المـنعم عبـد الحميـد ابـراهيم شـرف، **المعالجـة القضـائية والسياسـية للإنحـراف التشريعي**، دراسة مقارنة، مصر، عام ٢٠٠١.

٨ ـ محمد عبد الحميد أبو زيد، **سيادة الدستور وضمان تطبيقه**، دراسة مقارنة، دارالنهضة العربية، عام ١٩٨٩.

٩ ـ محمد السناري، **ضوابط اختصاص المحكمة الدستورية العليا بتفسير النصوص التشريعية**، دار النهضة العربية، القاهرة.

١٠ ـ مهند صالح الطراونة، **العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني**، الوراق للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى ٢٠٠٩.

١١ ـ يوسف الشلب، **التفويض الإداري بين الشريعة والقانون**، كلية الدعوة الإسلامية، طرابلس، عام ١٩٩٢.

ج ـ الدوريات:

١ ـ أحسن رابحي، محاولة نظرية للإقتراب من ظاهرة الأوامر التشريعية، **المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الإقتصادية والسياسية**، العدد ٠١، عام ٢٠٠٨.

٢ ـ سعيد بوشعير، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني، **المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية**، العدد ٠١، عام ١٩٨٨.

٣ ـ عمر عبد الرحمن البوريني، نظرات حول رقابة محكمة العدل العليا على قيد الضرورة اللازم لإصدار القوانين المؤقتة، **مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد ٣٢، العدد ٢، ٢٠٠٥**.

٤ ـ علي خطار شطناوي، عدم كفاية الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الأردن، **مجلة دراسات، الجامعة الأردنية، المجلد ٢٤، العدد١**.

٥ ـ عثمان عبد الملك الصالح ، السلطة اللائحية للإدارة في الكويت والفقه المقارن وأحكام القضاء، **مجلة الحقوق والشريعة**، الكويت عام ١٩٧٧.

٦ ـ محسن خليل، علاقة القانون باللائحة، دراسة مقارنة، **مجلة الحقوق للبحوث القانونية والإقتصادية**، جامعة الإسكندرية، عام ١٩٦٩.

د ـ الرسائل العلمية:

١ ـ سعيدي فرحات، **التشريع المفوض والمنافس في الجزائر منذ ١٩٦٣**، رسالة ماجستيرفي القانون، جامعة الجزائر، عام ,٢٠٠٢

٢ ـ سمير عبد القادر: **السلطات الإستثنائية لرئيس الدولة ومدى الرقابة عليها**، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، عام ١٩٨٥.

٣ ـ سهيلة دبياش، **المجلس الدستوري ومجلس الدولة**، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، الجزائر، عام ٢٠٠٠-٢٠٠١.

٤ ـ عصام علي حسن الدبس، **الأنظمة المستقلة والرقابة القضائية عليها**، رسالة دكتوراه فلسفة في القانون العام، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، الأردن، عام ٢٠٠٧ .

٥ ـ علي السيد الباز، **الرقابة على دستورية القوانين، دراسة مقارنة**، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، عام ١٩٧٨ .

٦ ـ محمود إبراهيم الوالي، **نظرية التفويض الإداري**، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، دار الفكر العربي، عام ١٩٧٩.

٧ ـ هاني علي إبراهيم الطهراوي، **نظرية الضرورة في القانونين الإداري والدستوري وتطبيقاتها في التشريع الأردني**، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة القاهرة عام ١٩٩٢.

هـ ـ الدساتير:

١ ـ دستور الجمهورية الجزائرية لسنة ١٩٦٣ الصادر في ١٠ / ٠٩ / ١٩٦٣.

٢ ـ دستور جمهورية مصر العربية لعام ١٩٧١ الصادر في ١١ / ٠٩ / ١٩٧١.

٣ ـ دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام ١٩٥٢ الصادر في ٠١/٨/ ١٩٥٢ بالجريدة الرسمية رقم ١٠٩٣.

المواقع الإلكترونية:

١ ـ موقع barlman.com.

٢ ـ موقع: http://www.ikhwanonline.com/Article.asp?ArtID=46759&SecID=251

٣ ـ الموقع الرسمي للحزب الوطني الديمقراطي.www.ndp.org.eg

٤ ـ موقع دار أخبار اليوم، ـ الموقع الرسمي لجريدة بر مصر، ـ موقع shohood.net

المراجع الأجنبية:

١ - A. Hauriou, J.Giquel, P.Gelard, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, 6 ed. ١٩٧٥.

2 - Constitution Française de 1958.

٣ - Leon Duguit, Traite de droit constitutionnel, l`organisation politique de la France.

٤ - Mauric Duverger, Institutions politiques et droit constitutionnel, Paris,1973t

٥ - Site internet : conseil constitutionnel – constitution française de 1946.

The Constitutional Organization of Legislative Delegation

Abstract

This study deals with a constitutional issue that is the delegation of the executive branch to carry out legislative function while the parliament is in session and with its permission. This is known as the **legislative delegation**. Some countries had recourse to it after the two world wars, in order to deal with consequences of the war in terms of economic and social crisises and the like and the ensuing dangers by taking quick and deterrent measures in harmony with the nature of the situation.

Under the cover of practical necessities, France was one of the first countries that hurried to practice legislative delegation although there was no constitutional provision allowing it. This let to criticism from jurists and scholars who refuse this fact and considered it unconstitutional and against the general principle of law. The rational behind the refusal was that the legislative power is not owend by parliament that the latter can alienate but a function given to it by the constitution that it has fulfill itself according the rules of the constitution. This springs from the fact that the parliament is empowered by the people, who represent the original power, to manage its affairs and protect the rights of its result members and, therefore, it cannot delegate what it has been initially delegated.

The conflict concerning this issue lasted until the constitution of the Fifth Republic of 1958 resolved it by clearly acknowledged the delegation of the parliament right to delegate part of its legislative authority to the Executive Branch.

As for the Arab countries, we notice different positions concerning this issue. Some of them refuse it explicitly such as the 1950 Syrian Constitution, while others, such as the Jordanian Constitution, have been completely silent over the issue.

As for the Algerian legislator, its position is obscure concerning this constitutional issue since the 1963 first Algerian Constitution after independence provided for empowering the President of the Republic to issue Legislative Decrees but in the subsequent constitutions the ligislator refrained from doing so as the concept of legislative delegation was abandoned since the President was explicitly empowered to issue Legislative Decrees without referring to the Parliament.

However most of the other Arab constitutions empowered the parliament to delegate its legislative authority to the Executive Branch on its behalf regarding spacific matters related originally to the field of law for a specific period of time. The subsequent Egyptian constitutions that followed the 1956 Constitution allowed the delegation. However the other constitutions that followed up to the current 1971 Constitution that gave this right to the President of the Republic on the consideration he was the liead of the Executive Branch.

However the legislative delegation represents an exception to the normal legislation and it constitutes a danger to the Legislative Branch because the Executive Branch carries out the of legislation authority while the Parliament is in existence.

In this study, aspeceilrare was given to clarify the conditions and the requirements that rule the delegation of part of the Legislative Branch authorities to be carried out by the Executive Branch and to define the extent of this exceptional domain, while at the same time we tried to highlight the defects that we encountered in the constitutional texts subjet to this study.

The study also showed that the dual legal nature of the rules of delegation should come under the constitutional supervision as its considered to be of a law nature by the constitution. It complies with the supervision of the constitution because it is administrative decisions and therefore it can be cancelled if does not respect the law of delegation or the rules of the constitution.

Legislative delegation represents an alternative concerning the constitutional regimes that allow the delegation to Legislative Branch in the framework reserved to the Law without permission or empowerment from the parliament, the original source of the prerogative and consequently it consecrates the principle of legitimacy.

تحديد المصطلحات:

المصطلح	ما يقابله في النظام الدستوري الأردني
اللوائح التفويضية	الأنظمة التفويضية
الأوامر التشريعية	الأنظمة التفويضية
المراسيم بقوانين	الأنظمة التفويضية
أوامر بمراسيم	الأنظمة التنفيذية
أوامر تفويضية	الأنظمة التفويضية
الوزير الأول	رئيس الوزراء
لوائح الضرورة	القوانين المؤقتة